

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ-ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΑΜΑΛΙΑΔΑΣ-



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΘΕΜΑ: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΝΤΑΞΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ
ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

**THESIS: EDITORIAL PROCESS AND BUDGET
EXECUTION**

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: ΚΛΑΔΗ ΚΑΡΑΛΗ ΑΓΓΕΛΙΚΗ

ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΒΑΣΙΛΙΚΗ

ΕΠΟΠΤΕΥΩΝ: ΠΑΠΙΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΑΜΑΛΙΑΔΑ 2012

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα θέλαμε αρχικά να ευχαριστήσουμε τον καθηγητή μας κύριο Παππά Γεώργιο για την καθοδήγηση και την πολύπλευρη υποστήριξή του κατά τη διάρκεια διεκπεραίωσης της παρούσας πτυχιακής εργασίας, για τη διάθεσή του να μας βοηθήσει και να μας λύσει οποιαδήποτε απορία οποιαδήποτε στιγμή τον χρειαζόμασταν.

Επίσης οφείλουμε να ευχαριστήσουμε την καθηγήτρια κυρία Μαζαράκη Άννα, για την εμπιστοσύνη που μας έδειξε αναθέτοντας μας αυτή την εργασία και μας έδωσε την ευκαιρία να ασχοληθούμε με ένα τόσο ενδιαφέρον θέμα.

Τέλος ένα μεγάλο ευχαριστώ θα θέλαμε να απευθύνουμε στους γονείς μας οι οποίοι στήριξαν τις σπουδές μας με διάφορους τρόπους, φροντίζοντας για την καλύτερη δυνατή μόρφωσή μας και βεβαίως ευχαριστούμε η μία την άλλη για την καλή συνεργασία που είχαμε κατά την εκπόνηση αυτής της εργασίας.

Συντομογραφίες

Α.Ε.Π= Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

Ν.Δ = Νομικό Διάταγμα

Ν.Π.Δ.Δ= Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Η.Π.Α= Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Α.Ε.Ι= Ανώτερο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα

Α.Σ.Π.Ε= Ανώτατη Σχολή Πολιτικών Επιστημών

Ο.Ο.Σ.Α= Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Ε.Ε= Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο.Ν.Ε= Οικονομική Νομισματική Ένωση

Σ.Σ.Α= Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Π.Κ.Κ= Προϋπολογισμός Κεντρική Κυβέρνηση

Τ.Π= Τακτικός Προϋπολογισμός

Π.Δ.Ε= Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

Γ.Λ.Κ= Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Ν.Π.Ι.Δ= Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου

Ν.Α= Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Κ.Π.Σ= Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

ΥΠ.Ο.Ο= Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομιών

Τ.τ.Ε= Τράπεζα της Ελλάδος

Σ.Α.Ε= Συλλογικών Αποφάσεων Έργων

Κ.Α.Ε= Κωδικός Αριθμός Εισόδου-Εξόδου

Δ.Ν.Τ= Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Ο.Τ.Α= Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο.Κ.Α= Οργανισμός Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Ε.Σ= Ελεγκτικό Συνέδριο

Δ.Ο.Υ= Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

Υ.Δ.Ε= Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Έλεγχου

ΥΠ.ΕΘ.Ο= Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

Π.Δ.Ε= Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

ΔΙΑΣ= Διατραπεζικό Σύστημα

ΗΒ= Ηνωμένο Βασίλειο

ΣΟ= Σουηδία

ΟΛ= Ολλανδία

ΓΕ= Γερμανία

ΣΛ= Σλοβενία

ΟΥ= Ουγγαρία

ΔΑ= Δανία

ΓΑ= Γαλλία

ΙΡ= Ιρλανδία

ΙΤ= Ιταλία

ΣΚ= Σλοβακία

ΙΣ= Ισπανία

ΒΕ= Βέλγιο

ΦΙ= Φιλανδία

ΕΛ= Ελλάδα

ΠΡ= Πορτογαλία

ΑΥ= Αυστρία

ΤΣ= Τσεχία

Πίνακας Διαγραμμάτων

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ	ΣΕΛΙΔΑ
α. Φάσεις της διαδικασίας του κρατικού προϋπολογισμού	38
1. Σύνθεση δημοσίων δαπανών (Ελλάδα)	74
2. Δείκτης πολυετούς προγραμματισμού	80
3. Δείκτης συνετών οικονομικών υποθέσεων	84
4. Δείκτης σύνταξης προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω	86
5. Δείκτης συγκεντρωτισμού στη σύνταξη του προϋπολογισμού	87
6. Δείκτης συγκεντρωτισμού κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού	88
7. Εισροές και εκροές στο δημόσιο	90
8. Δείκτης προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα	92
9. Δείκτης διαφάνειας του προϋπολογισμού	95
10. Δείκτης ποιότητας του προϋπολογισμού	96
11. Δείκτης συνολικού συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού	97
12. Συνολικός δείκτης διαδικασιών του προϋπολογισμού	98

Πίνακας Πινάκων

ΠΙΝΑΚΑΣ	ΣΕΛΙΔΑ
1. Προβολές στα επίπεδα χρέους μέχρι το 2050 (% of GDP)	65
2. Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	67
3. Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ	69
4. Δημόσιες δαπάνες. Έτος με μέγιστο ποσοστό του ΑΕΠ και 2004	70
5. Πρωτογενείς δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ	73
6. Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (σε εκατ. ευρώ)	107

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ευχαριστίες	2
Συντομογραφίες	3
Πίνακας Διαγραμμάτων	5
Πίνακας Πινάκων.....	5
Περίληψη	10
Δομή Εργασίας.....	12
ΕΝΟΤΗΤΑ Α.....	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο	15
1. Εισαγωγικά στοιχεία	15
1.1 Ορισμός και σημασία του δημόσιου προϋπολογισμού.....	15
1.2 Ο δημόσιος προϋπολογισμός από νομική άποψη	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο	17
2. Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών	17
2.1 Ο γενικός προϋπολογισμός του κράτους	17
2.2 Διπλοί προϋπολογισμοί.....	17
2.2.1 Τακτικός και έκτακτος προϋπολογισμός	17
2.2.2 Τρέχων προϋπολογισμός και προϋπολογισμός κεφαλαίου.	18
2.2.3 Τακτικός (ή τρέχων) προϋπολογισμός και προϋπολογισμός επενδύσεων.....	19
2.3 Προσαρτημένοι προϋπολογισμοί.....	19
2.4 Ακαθάριστος και καθαρός προϋπολογισμός.....	20
2.5 Ταμειακός και διοικητικός προϋπολογισμός	20
2.6 Προϋπολογισμός κονδυλίων και προγραμμάτων	21
2.7 Προϋπολογισμός οριακής μεταβολής και μηδενικής βάσης	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο.....	26

3. Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού	26
3.1 Η σημασία της ταξινόμησης.	26
3.2 Ταξινόμηση των εξόδων	27
3.2.1 Ταξινόμηση κατά αντικείμενο ή είδος.....	27
3.2.2 Διοικητική ταξινόμηση.....	28
3.2.3 Λειτουργική ταξινόμηση.....	28
3.2.4 Ταξινόμηση κατά προγράμματα κρατικής δραστηριότητας	29
3.2.5 Οικονομική ταξινόμηση.....	30
3.3 Ταξινόμηση των εσόδων.....	31
3.4 Ταξινόμηση εσόδων και εξόδων του Ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού	31
3.4.1 Η ταξινόμηση των εξόδων	32
3.4.2 Η ταξινόμηση των εσόδων.....	34
3.4.3 Άλλες ταξινομήσεις των εσόδων και δαπανών του ελληνικού δημοσίου.....	35
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο	37
4. Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού.....	37
4.1 Η διαδικασία του προϋπολογισμού.....	37
4.2 Η κατάρτιση του προϋπολογισμού	38
4.2.1 Διαδικασία κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού.....	38
4.2.2 Τι αποφασίζεται και από ποιους κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού	41
4.2.3 Η εκτίμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού	43
4.3 Η ψήφιση του προϋπολογισμού.....	46
4.4 Η εκτέλεση του προϋπολογισμού	48
4.4.1 Όργανα αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.	48
4.5 Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων.....	50
4.6 Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εξόδων	52
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο	56
5. Ο έλεγχος του προϋπολογισμού.....	56
5.1 Αντικείμενο ελέγχου.....	56

5.2 Τρόποι ελέγχου	57
5.3 Τα όργανα ελέγχου	58
5.4 Ο έλεγχος του προϋπολογισμού στην Ελλάδα.....	58
ΕΝΟΤΗΤΑ Β.....	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο.....	60
1. Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό	60
1.1. Εισαγωγή.....	60
1.2. Η κατάσταση την Ελλάδα.....	61
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο.....	66
2. Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα	66
2.1 Εξέλιξη του δημοσιονομικού ισοζυγίου	66
2.2 Εξέλιξη δημόσιων δαπανών.....	68
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο.....	76
3. Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης	76
3.1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού	77
3.2 Συνετές μακροοικονομικές υποθέσεις	82
3.3 Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω	84
3.4 Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση	87
3.5. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών.....	89
3.6 Διαφάνεια του προϋπολογισμού	92
3.7 Ορισμένοι γενικοί δείκτες.....	95
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο.....	99
4. Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης.....	99
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο.....	101
5. Ελληνικός προϋπολογισμός	101
5.1 Εισαγωγή.....	101
5.2 Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού	102

5.3 Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης	
Προϋπολογισμού.....	104
5.3.1 Έλλειψη διαφάνειας.....	105
5.3.2 Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα.....	108
5.3.3 Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων.....	109
5.3.4 Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί	111
5.3.5. Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας	114
5.3.6. Οργανωτικές αδυναμίες	115
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο	117
6. Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση	117
6.1 Ένας ενδεικτικός χάρτης για την μεταρρύθμιση	120
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο	124
7. Συμπεράσματα	124
Ελληνική βιβλιογραφία	127
Ξενόγλωσση βιβλιογραφία	127
Ηλεκτρονικές διευθύνσεις - URL	128

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η πτυχιακή εργασία που εκπονήθηκε με τίτλο «Διαδικασία Σύνταξης και Εκτέλεσης Προϋπολογισμού» έχει ως σκοπό να υπογραμμίσει την σπουδαιότητα του κρατικού προϋπολογισμού ως μέσο για τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής αλλά και να εντάξει τις διάφορες μορφές του σε κατηγορίες ανάλογα με τη φύση και τον προορισμό των κονδυλίων του. Επίσης να αναλύσει τα βασικά χαρακτηριστικά του και την αρχή κατάρτισης του καθώς και να περιγράψει τα τέσσερα στάδια από τα οποία διέρχεται η υλοποίησή του.

Η πρώτη ενότητα αναφέρεται στον ορισμό και τη σημασία του Δημόσιου Προϋπολογισμού, στην ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων του, στον έλεγχό του και στα όργανα ελέγχου του στην Ελλάδα και γενικά στην διαδικασία του.

Η δεύτερη ενότητα αναλύει τη Δημοσιονομική πολιτική καθώς και τη Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα. Επίσης κάνει λόγο για τους μηχανισμούς και τις διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης και για το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο προϋπολογισμού, το οποίο είναι δείγμα πολιτικών προθέσεων παρά δέσμευση για το κράτος. Τέλος αναφέρεται στη διαφάνεια και τον τρόπο που γίνεται η επίτευξη της με σκοπό την αξιοπιστία της παραπάνω πολιτικής.

ABSTRACT

The thesis prepared entitled "Process of Preparation and Budget Execution" aims to highlight the importance of the state budget as a means of fiscal policy and to integrate its various forms into categories depending on the nature and purpose of funds. We also analyze the basic characteristics and the beginning of training and to describe the four stages that pass through its implementation. The first section discusses the definition and importance of public budgets, the classification of revenues and expenses, in the monitoring and control bodies in Greece and generally in the process. The second section analyzes fiscal policy and fiscal consolidation in the European Union and Greece. Also refers to the mechanisms and procedures for financial management and the medium-term budgetary framework, which is a sign of political intent than a commitment to the rule. Finally refers to transparency and how it is to achieve the reliability of the above policy.

ΔΟΜΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η παρούσα πτυχιακή εργασία διαπραγματεύεται την κατάρτιση και την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού. Αποτελείται από δυο βασικές ενότητες. Στην πρώτη ενότητα αναφέρεται η θεωρητική βάση του προϋπολογισμού και αναλύονται όλα τα βασικά στάδια και στην δεύτερη ενότητα παρουσιάζονται συγκεκριμένα η κατάρτιση, η εκτέλεση του προϋπολογισμού, τα δημοσιονομικά μέτρα και ο ολοκληρωμένος τρόπος διεξαγωγής αυτών των εργασιών στην ελληνική πραγματικότητα. Συνεπώς υπάρχει ένας θεωρητικός κορμός προϋπολογισμού και ένα βασικός κορμός ανάπτυξης του θέματος. Στις παρακάτω σελίδες υπάρχουν δυο επιγραμματικές αναφορές, μία για την θεωρία και μία για την πράξη.

Το κομμάτι της θεωρίας έχει χωριστεί σε πέντε κεφάλαια.

- § Στο πρώτο κεφάλαιο περιλαμβάνονται τα βασικά εισαγωγικά στοιχεία όπως ο ορισμός και σημασία του δημόσιου προϋπολογισμού καθώς και ο δημόσιος προϋπολογισμός από νομική άποψη.
- § Στο δεύτερο κεφάλαιο περιλαμβάνονται οι διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών όπως, ο γενικός προϋπολογισμός του κράτους, οι διπλοί προϋπολογισμοί, ο τακτικός και έκτακτος προϋπολογισμός, ο τρέχων προϋπολογισμός και προϋπολογισμός κεφαλαίου, ο τακτικός (ή τρέχων) προϋπολογισμός και προϋπολογισμός επενδύσεων, οι προσαρτημένοι προϋπολογισμοί, ο ακαθάριστος και καθαρός προϋπολογισμός, ο ταμειακός και διοικητικός προϋπολογισμός, ο προϋπολογισμός κονδυλίων και προγραμμάτων και ο προϋπολογισμός οριακής μεταβολής και μηδενικής βάσης.
- § Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ταξινόμηση των εσόδων και των εξόδων του προϋπολογισμού. Το κεφάλαιο αυτό περιέχει την σημασία της ταξινόμησης, ταξινόμηση των εξόδων, την ταξινόμηση κατά αντικείμενο ή είδος, την διοικητική ταξινόμηση, την λειτουργική ταξινόμηση, την ταξινόμηση κατά προγράμματα κρατικής δραστηριότητας, την οικονομική ταξινόμηση, την ταξινόμηση των εσόδων και την ταξινόμηση εσόδων και εξόδων του Ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού.
- § Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύονται οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Αυτό το στάδιο περιλαμβάνει την διαδικασία του

προϋπολογισμού, καθώς και την κατάρτιση του, επίσης παρουσιάζει τι αποφασίζεται και από ποιους κατά την κατάρτιση του. Συνεχίζει με την εκτίμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού, την ψήφιση του προϋπολογισμού, την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Γίνετε αναφορά για τα αρμόδια όργανα εκτέλεσης και κλείνει με την εκτέλεση εσόδων και εξόδων.

- § Στο πέμπτο και καταληκτικό κεφάλαιο της θεωρίας παρουσιάζεται ο έλεγχος του προϋπολογισμού αναλυτικά. Σε αυτό το κεφάλαιο αναλύεται το αντικείμενο έλεγχου καθώς και οι τρόποι και τα όργανα με τα οποία ολοκληρώνεται αυτή η διαδικασία. Τέλος γίνεται αναφορά στον έλεγχο του προϋπολογισμού στην Ελλάδα.

Στις επόμενες παραγράφους παρουσιάζεται το κυρίως θέμα της εργασίας σε μια συμπυκνωμένη μορφή όπως ακριβώς συνέβη και με το κομμάτι της θεωρίας, το οποίο αποτελείται από οχτώ κεφάλαια.

- § Στο πρώτο κεφάλαιο υπάρχει μια γενική αναφορά στην δημοσιονομική πολιτική και στις δημοσιονομικές εξελίξεις στις χώρες που ανήκουν στον οργανισμό οικονομικής συνεργασίας και ανάπτυξης και κυρίως στις ευρωπαϊκές χώρες - μέλη, αλλά και στην Ελλάδα συγκεκριμένα.
- § Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η δημοσιονομική προσαρμογή στην ευρωπαϊκή ένωση και στην Ελλάδα που προήλθε από την εξέλιξη του δημοσιονομικού ισοζυγίου και των δημοσίων δαπανών.
- § Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης όπως το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο προϋπολογισμού, μακροοικονομικές υποθέσεις, τεχνικές προϋπολογισμού, χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση, επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών. Επίσης γίνεται αναφορά στην διαφάνεια του προϋπολογισμού με εκθέσεις και αναφορές καθώς και ειδικές δημοσιοποιήσεις στοιχείων.
- § Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη αναφορά στις σύγχρονες μεθόδους οικονομικής διαχείρισης που εφαρμόστηκαν στα οικονομικά στοιχεία διαφόρων χωρών.
- § Στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύεται ο προϋπολογισμός της Ελλάδας. Εξηγώντας την διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης, τα προβλήματα με το σημερινό

σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού , την έλλειψη διαφάνειας που υπάρχει στην χώρα μας, τον ετήσιο προϋπολογισμό χωρίς αποτελέσματα, τον υπερβολικό συγκεντρωτισμό στη λήψη αποφάσεων και έλλειψη ευελιξίας στην ανακατανομή των πόρων και στην διασπορά αρμοδιοτήτων, τους πολλαπλούς έλεγχους που όμως δεν είναι ουσιαστικοί καθώς και την απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας, τις οργανωτικές αδυναμίες της κατάρτισης και εκτέλεσης και τέλος τα συμπεράσματα όλων αυτών των προβλημάτων και των αδυναμιών που παρουσιάζονται.

- § Στο έκτο κεφαλαίο αναφέρονται μερικοί άξονες δράσης για μεταρρύθμιση εξαιτίας των πολλών αδυναμιών του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στην χώρα μας. Επίσης παρουσιάζονται διάφορα καινούργια σταδία όσον αφορά την μεταρρύθμιση του συστήματος.
- § Και τελειώνουμε με το έβδομο κεφάλαιο που υπάρχουν τα συμπεράσματα απ' όλα τα παραπάνω κεφάλαια της εργασίας μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Εισαγωγικά στοιχεία

ΕΝΟΤΗΤΑ Α

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

1. Εισαγωγικά στοιχεία

1.1 Ορισμός και σημασία του δημόσιου προϋπολογισμού.

Ο κυριότερος δημοσιονομικός θεσμός που χρησιμοποιεί το κράτος για να επιτελεί τις οικονομικές του λειτουργίες είναι ο κρατικός προϋπολογισμός. Συνήθως κάποιος αντιλαμβάνεται τον κρατικό προϋπολογισμό σαν ένα αναλυτικό πίνακα ο οποίος περιλαμβάνει από τη μια μεριά τις δαπάνες που σκοπεύει να πραγματοποιήσει το κράτος σε μια μελλοντική χρονική περίοδο, συνήθως στο επόμενο έτος, και από την άλλη μεριά τα έσοδα που υπολογίζει να εισπράξει σ' αυτήν την περίοδο από διάφορες πηγές για να χρηματοδοτήσει τις δαπάνες του αυτές. Το κράτος, βέβαια, σχεδιάζει την πραγματοποίηση δαπανών με σκοπό να φέρει σε πέρας διάφορες δραστηριότητες.

Θα μπορούσε λοιπόν ο μέσος πολίτης, να καταλάβει καλύτερα τον προϋπολογισμό ως πρόγραμμα ή σχέδιο των δραστηριοτήτων του κράτους το οποίο προβλέπει και τα απαραίτητα δημοσιονομικά μέσα για τη διεξαγωγή τους. Ο κρατικός προϋπολογισμός περιλαμβάνει τις δραστηριότητες που προγραμματίζει το κράτος για ορισμένη περίοδο και για τις οποίες σκοπεύει να δαπανήσει έσοδα που υπολογίζει να εισπράξει από διάφορες πηγές στην ίδια περίοδο. Με την έννοια αυτή ο κρατικός προϋπολογισμός είναι απαραίτητο μέσο για την ορθολογική διαχείριση των οικονομικών του κράτους (Δράκου 1998).

1.2 Ο δημόσιος προϋπολογισμός από νομική άποψη

Σύμφωνα με τη νομοθεσία που ισχύει στην Ελλάδα ο κρατικός προϋπολογισμός είναι πράξη διοικητική, που περιβάλλεται τον τύπο του νόμου, με την οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους για ένα έτος.

Ως προς τη νομική του φύση, ο κρατικός προϋπολογισμός είναι διοικητική πράξη που περιβάλλεται τον τύπο του νόμου. Με απλά λόγια, ουσιαστικά μεν ο κρατικός προϋπολογισμός είναι διοικητική πράξη, τυπικά, όμως, εμφανίζεται με τη μορφή του νόμου. Αυτό σημαίνει ότι ο νόμος του προϋπολογισμού είναι απλώς τυπικός με την έννοια ότι δεν θεσπίζει κανόνες δικαίου όπως οι ουσιαστικοί νόμοι.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Εισαγωγικά στοιχεία

Ως προς το αντικείμενο, ο προϋπολογισμός προσδιορίζει τα έσοδα και καθορίζει τα έξοδα του κράτους για ένα έτος. Ο προσδιορισμός των εσόδων και εξόδων αφορά μελλοντική περίοδο και συγκεκριμένα το επόμενο έτος. Άρα τα αναγραφόμενα στον προϋπολογισμό έσοδα και έξοδα αποτελούν ουσιαστικά προβλέψεις. Οι προβλέψεις αυτές βασίζονται τόσο στις ισχύουσες διατάξεις ουσιαστικών νόμων που ορίζουν τις πηγές των εσόδων και τις αιτίες των δαπανών, όσο και σε εκτιμήσεις για την εξέλιξη της οικονομίας.

Η νομική φύση και το αντικείμενο του κρατικού προϋπολογισμού, όπως ορίστηκε παραπάνω, προκύπτουν από τις εξής νομοθετικές διατάξεις:

α) Το Ν.Δ. 496/1974 που καθορίζει το νομικό πλαίσιο του δημόσιου λογιστικού των Ν.Π.Δ.Δ. Το άρθρο 3 παρ.1 του Νομοθετικού αυτού Διατάγματος ορίζει ότι: «προϋπολογισμός είναι η διοικητική πράξη δι' ης προσδιορίζονται τα έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων-πιστώσεων του Ν.Π.Δ.Δ. δι' έκαστον οικονομικόν έτος». Η διάταξη αυτή χαρακτηρίζει διοικητική πράξη τον προϋπολογισμό των Ν.Π.Δ.Δ. Επειδή το κράτος είναι Ν.Π.Δ.Δ., ο προϋπολογισμός του αποτελεί διοικητική πράξη.

β) Το Σύνταγμα του 1975 και το Ν.Δ. 321/1969 που κωδικοποιεί τις διατάξεις του Δημόσιου Λογιστικού του κράτους. Το άρθρο 72 παρ.1 εδαφ.2 του Συντάγματος του 1975 αναφέρει ότι η ολομέλεια της Βουλής ψηφίζει τον προϋπολογισμό του κράτους. Εξάλλου το άρθρο 6 του Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού ορίζει: «Προϋπολογισμός είναι Νόμος δι' ου προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους (πιστώσεων) δι' έκαστον οικονομικόν έτος». (Δράκου, 1998).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

2. Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

Μπορούν να γίνουν αρκετές διακρίσεις του κρατικού προϋπολογισμού με βάση διάφορα κριτήρια, όπως το περιεχόμενο του προϋπολογισμού, τη μέθοδο κατάρτισης, τη χρονική περίοδο που καλύπτει και τον τρόπο ταξινόμησης των εσόδων και εξόδων. Παρακάτω παραθέτονται οι κυριότερες διακρίσεις.

2.1 Ο γενικός προϋπολογισμός του κράτους.

Ο γενικός προϋπολογισμός του κράτους περιλαμβάνει το σύνολο των εσόδων και δαπανών του κράτους για το επόμενο έτος. Η εμφάνιση όλων των εσόδων και δαπανών σε ένα μόνο προϋπολογισμό θεωρείται σκόπιμη, γιατί επιτρέπει τη διαμόρφωση καθολικής εικόνας της κρατικής δραστηριότητας και των εσόδων και δαπανών που απαιτούνται γι' αυτήν.

2.2 Διπλοί προϋπολογισμοί

Οι διπλοί προϋπολογισμοί διακρίνονται σε κατηγορίες ανάλογα με το είδος των εσόδων και δαπανών που περιλαμβάνει ο καθένας. Οι κυριότεροι διπλοί προϋπολογισμοί που συνήθως καταρτίζονται σε διάφορες χώρες είναι οι εξής:

2.2.1 Τακτικός και έκτακτος προϋπολογισμός.

Ο πρώτος περιλαμβάνει τα έσοδα και έξοδα, που κάτω από κανονικές κοινωνικές συνθήκες επαναλαμβάνονται από περίοδο σε περίοδο με κάποια σταθερότητα και γι' αυτό είναι σε μεγάλο βαθμό προβλέψιμα. Ο τακτικός προϋπολογισμός, για παράδειγμα, περιλαμβάνει τα συνήθη φορολογικά έσοδα από τις καθιερωμένες πηγές που προβλέπει η φορολογική νομοθεσία ή τα συνήθη έξοδα για μισθοδοσία των δημόσιων υπαλλήλων. Ο δεύτερος περιλαμβάνει έκτακτες δαπάνες και έκτακτα έσοδα του Κράτους που σχετίζονται με

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

έκτακτες περιστάσεις όπως ένας πόλεμος ή μια θεομηνία (σεισμοί). Έκτακτοι προϋπολογισμοί συνήθως καταρτίζονται σε πολεμικές περιόδους και περιλαμβάνουν τις πρόσθετες δαπάνες της διεξαγωγής του πολέμου και τα έκτακτα έσοδα για την κάλυψη των δαπανών αυτών (πολεμικά δάνεια, ειδικές εισφορές κ.α.).

2.2.2 Τρέχων προϋπολογισμός και προϋπολογισμός κεφαλαίου.

Ο τρέχων προϋπολογισμός περιλαμβάνει τα έξοδα και έσοδα του κράτους που δεν μεταβάλλουν την αξία της κρατικής περιουσίας. Τα έξοδα του προϋπολογισμού αυτού καλούνται τρέχοντα με την έννοια ότι καλύπτουν καταναλωτικές ανάγκες του κράτους (μισθοί δημόσιων υπαλλήλων, ενοίκια, γραφική ύλη, κ.α.) ή και τρέχουσες μεταβιβάσεις εισοδήματος (συντάξεις, παροχές κοινωνικής πρόνοιας κ.α.). Τα έξοδα αυτά χρηματοδοτούνται από τρέχοντα έσοδα, όπως είναι τα έσοδα από φορολογία, από κέρδη κρατικών επιχειρήσεων και άλλες παρόμοιες πηγές. Αν τα τρέχοντα έσοδα καλύπτουν ισόποσα τα τρέχοντα έξοδα, η αξία της κρατικής περιουσίας δεν μεταβάλλεται.

Ο προϋπολογισμός κεφαλαίου περιλαμβάνει τα έσοδα και έξοδα που μεταβάλλουν την αξία της κρατικής περιουσίας. Τέτοια έσοδα είναι το προϊόν του δανείου που συνάπτει το κράτος ή τα έσοδα από ξένη βοήθεια ή τα έσοδα από ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων. Στην πλευρά των εξόδων ο προϋπολογισμός κεφαλαίου περιλαμβάνει τις δαπάνες για επενδύσεις, την αγορά χρεογράφων κ.α.

Τρέχοντα προϋπολογισμό και προϋπολογισμό κεφαλαίου συντάσσουν οι σκανδιναβικές χώρες, στις οποίες οι τεχνικές κατάρτισης κρατικών προϋπολογισμών και λογαριασμών είναι πολύ αναπτυγμένες. Η σύνταξη του διπλού αυτού προϋπολογισμού και ιδίως του προϋπολογισμού κεφαλαίου είναι χρήσιμη από πολλές πλευρές: Επιτρέπει την παρακολούθηση των μεταβολών της καθαρής περιουσιακής κατάστασης του κράτους, δείχνει την τάση της συσσώρευσης «κοινωνικού» κεφαλαίου και παρέχει χρήσιμες πληροφορίες για την εκτίμηση της συμμετοχής του κράτους στον «εθνικό πλούτο». Υποστηρίζεται εξάλλου ότι η στάση των πολιτών απέναντι στην επέκταση των κρατικών δαπανών είναι ευνοϊκή όταν διαπιστώνουν ότι πολλές από τις δαπάνες αυτές συντελούν σε προσθήκη στο απόθεμα πάγιου κεφαλαίου της κοινωνίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

2.2.3 Τακτικός (ή τρέχων) προϋπολογισμός και προϋπολογισμός επενδύσεων

Μια παραλλαγή διπλού προϋπολογισμού που προσεγγίζει τον τρέχοντα προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό κεφαλαίου είναι ο διαχωρισμός του γενικού προϋπολογισμού σε τακτικό και επενδύσεων. Τέτοιος διαχωρισμός γίνεται στην Ελλάδα. Ο τακτικός προϋπολογισμός στο σκέλος των εσόδων περιλαμβάνει όλα τα έσοδα του κράτους εκτός από το προϊόν των κρατικών δανείων και τα έσοδα από τις δημόσιες επενδύσεις, και στο σκέλος των εξόδων όλα τα έξοδα του κράτους, εκτός από τις δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις.

Ο διαχωρισμός του γενικού προϋπολογισμού του ελληνικού κράτους σε «τακτικό» και «δημοσίων επενδύσεων» γίνεται γιατί θεωρήθηκε σκόπιμη η χωριστή παρακολούθηση ιδίως των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις, στις οποίες μεταπολεμικά η πολιτική εξουσία έδωσε άμεση προτεραιότητα για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Εξάλλου, ο διοικητικός διαχωρισμός των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις από τις άλλες δαπάνες του κράτους γίνεται με σκοπό την απλοποίηση της διαδικασίας για την εκτέλεση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων (Γεωργακόπουλου 1997).

2.3 Προσαρτημένοι προϋπολογισμοί

Στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα αρκετές δημόσιες υπηρεσίες καταρτίζουν δικό τους προϋπολογισμό που θεωρείται προσαρτημένος στο γενικό προϋπολογισμό του κράτους. Προσαρτημένους προϋπολογισμούς καταρτίζουν συνήθως δημόσιες υπηρεσίες που στο παρελθόν θεωρήθηκε σκόπιμη η αποκέντρωσή τους για την καλύτερη εξυπηρέτηση του σκοπού τους. Πολλές μάλιστα από τις υπηρεσίες αυτές έχουν τη μορφή Ν.Π.Δ.Δ.

Κατά το 1980 υπήρχαν 12 προσαρτημένοι προϋπολογισμοί και σε προγενέστερες μάλιστα περιόδους ο αριθμός τους ήταν μεγαλύτερος. Σήμερα επιδίωξη των δημοσιονομικών αρχών είναι η σταδιακή ενσωμάτωση πολλών από τους προσαρτημένους προϋπολογισμούς στο γενικό προϋπολογισμό για την εξασφάλιση ενιαίας δημοσιονομικής διαχείρισης (Γεωργακόπουλου 1997).

2.4 Ακαθάριστος και καθαρός προϋπολογισμός

Ο προϋπολογισμός είναι ακαθάριστος αν στο σκέλος των εσόδων περιλαμβάνει ολόκληρο το ποσό του εσόδου από κάθε πηγή χωρίς να αφαιρείται το ποσό των εξόδων που συνεπάγεται η βεβαίωση και είσπραξη του και στο σκέλος των εξόδων περιλαμβάνει τα ολικά έξοδα για κάθε δραστηριότητα χωρίς να αφαιρούνται τυχόν έσοδα που συνδέονται οργανικά με τη δραστηριότητα αυτή.

Αντίθετα, στον καθαρό προϋπολογισμό τα έσοδα κάθε κατηγορίας εμφανίζονται μειωμένα κατά το ποσό των εξόδων που συνεπάγεται η βεβαίωση και είσπραξη τους και τα έξοδα εμφανίζονται μειωμένα κατά το ποσό των εσόδων που σχετίζονται άμεσα με τις δραστηριότητες για τις οποίες γίνονται τα έξοδα αυτά. Για να είναι κατανοητή η διαφορά μεταξύ ακαθάριστου και καθαρού προϋπολογισμού παραθέτονται δυο παραδείγματα. Στην περίπτωση του φόρου κύκλου εργασιών, ο ακαθάριστος προϋπολογισμός στο σκέλος των εσόδων του εμφανίζει ολόκληρο το ποσό που προβλέπεται να εισπραχθεί από το φόρο αυτό, ενώ το ποσό των εξόδων για τη βεβαίωση και είσπραξη του φόρου αυτού εμφανίζεται στο σκέλος των εξόδων. Αντίθετα ο καθαρός προϋπολογισμός εμφανίζει μόνο τη διαφορά των δυο ποσών στο σκέλος των εσόδων. Στην περίπτωση επίσης των δαπανών για κατασκευή και συντήρηση δρόμων, ο ακαθάριστος προϋπολογισμός στο σκέλος των εξόδων εμφανίζει ολόκληρη τη δαπάνη που προβλέπεται για δρόμους, ενώ τα έσοδα που εισπράττονται από τη χρήση των δρόμων, όπως τα διόδια, τα τέλη κυκλοφορίας κ.τ.λ., εμφανίζονται χωριστά στο σκέλος των δαπανών. Αντίθετα ο καθαρός προϋπολογισμός περιλαμβάνει μόνο τη διαφορά στο σκέλος των εξόδων.

Όλα τα κράτη σήμερα συντάσσουν ακαθάριστους προϋπολογισμούς και σε πολλές χώρες έχει καθιερωθεί νομοθετικά η αρχή της καθολικότητας σύμφωνα με την οποία ο προϋπολογισμός πρέπει να περιλαμβάνει τα έξοδα του κράτους σε όλη τους την έκταση (Γεωργακόπουλου 1997).

2.5 Ταμειακός και διοικητικός προϋπολογισμός.

Επειδή ο προϋπολογισμός συντάσσεται για περιορισμένο χρόνο, συνήθως για ένα έτος, ανακύπτει πρόβλημα αν θα περιλαμβάνει τα έσοδα που βεβαιώνονται και τα έξοδα για τα οποία αναλαμβάνεται υποχρέωση μέσα στο έτος για το οποίο συντάσσεται ο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

προϋπολογισμός ή αν θα περιλαμβάνει τις εισπράξεις εσόδων και τις πληρωμές εξόδων που γίνονται στο έτος αυτό. Το πρόβλημα αυτό ανακύπτει γιατί συνήθως τα έσοδα δεν εισπράττονται στο σύνολο τους μέσα στο έτος που βεβαιώνονται και οι δαπάνες δεν πληρώνονται μέσα στο έτος που αναλαμβάνεται η υποχρέωση από το κράτος. Στο πρόβλημα αυτό μπορεί να δοθεί μια από τις εξής λύσεις:

1. Ο προϋπολογισμός να περιλαμβάνει τα έσοδα που βεβαιώνονται και τα έξοδα για τα οποία αναλαμβάνεται υποχρέωση μέσα στο έτος για το οποίο καταρτίζεται, ανεξάρτητα, σε ποιο χρόνο εισπράττονται τα έσοδα και πληρώνονται τα έξοδα. Ο προϋπολογισμός που καταρτίζεται με αυτόν τον τρόπο ονομάζεται διοικητικός προϋπολογισμός.

2. Ο προϋπολογισμός να περιλαμβάνει τα έσοδα που εισπράττονται και τα έξοδα που πληρώνονται μέσα στο έτος για το οποίο συντάσσεται, ανεξάρτητα σε ποιο χρόνο γίνεται η βεβαίωση των εσόδων ή αναλαμβάνεται η υποχρέωση για την πληρωμή των εξόδων. Ο προϋπολογισμός που συντάσσεται με αυτόν τον τρόπο ονομάζεται ταμειακός. Έσοδα τα οποία βεβαιώνονται αλλά δεν εισπράττονται και έξοδα για τα οποία αναλαμβάνεται υποχρέωση αλλά δεν πληρώνονται μέσα στο έτος για το οποίο συντάσσεται ο προϋπολογισμός δεν περιλαμβάνονται στον ταμειακό προϋπολογισμό (Γεωργακόπουλου 1997).

2.6 Προϋπολογισμός κονδυλίων και προγραμμάτων

Οι παραδοσιακοί προϋπολογισμοί συντάσσονται συνήθως ως εξής: Καταγράφονται λεπτομερώς τα ποσά που σκοπεύει να δαπανήσει το κράτος για την αγορά διαφόρων ειδών, τη μίσθωση υπηρεσιών ή για άλλους συγκεκριμένους λόγους (π.χ. επιδόματα ανεργίας). Τα διάφορα είδη, υπηρεσίες κτλ. καταχωρούνται το καθένα χωριστά (και κατά ομοειδείς κατηγορίες) στον προϋπολογισμό και δίπλα τους αναγράφεται το ποσό που προβλέπεται να δαπανηθεί (αμοιβές προσωπικού, γραφική ύλη, ενοίκια, καύσιμα, συντήρηση κτλ.). Οι καταχωρήσεις αυτές ονομάζονται κονδύλια. Ο προϋπολογισμός που συντάσσεται μ' αυτόν τον τρόπο είναι γνωστός ως προϋπολογισμός κονδυλίων (Line-Item Budget).

Κατάρτιση προϋπολογισμού κονδυλίων άρχισε να καθιερώνεται συστηματικά πρώτα στις ΗΠΑ από το 1900, πράγμα που αποτέλεσε μεγάλη βελτίωση στην τεχνική του Δημόσιου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

Λογιστικού. Το μεγαλύτερο πλεονέκτημα του προϋπολογισμού κονδυλίων είναι η διευκόλυνση εφαρμογής συστήματος αυστηρού κεντρικού ελέγχου των εξόδων και γενικά της δημοσιονομικής διαχείρισης των οργάνων της διοίκησης (διευθύνσεων, γενικών διευθύνσεων, υπουργείων). Ο διαχειριστικός αυτός έλεγχος καθίσταται δυνατός γιατί, όπως είπαμε, ο προϋπολογισμός κονδυλίων προσδιορίζει λεπτομερώς τα είδη, τις υπηρεσίες και γενικά τα αντικείμενα καθώς και το ποσό που θα δαπανηθεί για καθένα από αυτά. Έτσι, τα υπεύθυνα διοικητικά όργανα δεν μπορούν να δαπανούν το 'δημόσιο χρήμα' κατά την κρίση τους παρά μόνο για τα είδη, τις υπηρεσίες και τα αντικείμενα που αναγράφονται στον προϋπολογισμό και μέχρι το προβλεπόμενο για το καθένα ποσό. Μ' αυτόν τον τρόπο περιορίζεται σημαντικά η διακριτική ευχέρεια των οργάνων της διοίκησης και καθιερώνεται ένα αυτόματο σύστημα κεντρικού ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης. Παράλληλα ο προϋπολογισμός κονδυλίων διευκολύνει σημαντικά την εφαρμογή ενός ενιαίου σχεδίου Δημόσιου Λογιστικού για όλες τις κρατικές υπηρεσίες με το οποίο είναι δυνατή η παρακολούθηση του κατά πόσο οι υπηρεσίες αυτές δαπανούν το 'δημόσιο χρήμα' σύμφωνα με τις προδιαγραφές του προϋπολογισμού.

Παρά τα πλεονεκτήματα αυτά, ο προϋπολογισμός κονδυλίων παρουσιάζει ένα σοβαρό μειονέκτημα: δεν καθιστά δυνατή τη σύγκριση του κόστους που συνεπάγεται και του αποτελέσματος που προκύπτει από τις διάφορες κρατικές δραστηριότητες και γι' αυτό δεν επιτρέπει συγκριτική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων αυτών και ιεράρχηση τους με κριτήριο την ελαχιστοποίηση του κόστους ή τη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος. Αυτό συμβαίνει γιατί ο προϋπολογισμός κονδυλίων με την ταξινόμηση που ακολουθεί δεν μας πληροφορεί ποιο θα είναι το αποτέλεσμα, το επιδιωκόμενο, δηλαδή, τελικό προϊόν, από τις δαπάνες που προβλέπει για αγορές διαφόρων ειδών, μισθώσεις υπηρεσιών και για άλλα αντικείμενα. Ο προϋπολογισμός κονδυλίων μας πληροφορεί βέβαια τι αγορές θα κάνει το κράτος, δηλαδή, ποιες θα είναι οι εισροές του, αλλά δεν μας πληροφορεί ποιες θα είναι οι εκροές του, ποιο δηλαδή το τελικό προϊόν που πρόκειται να παραχθεί από τις δαπάνες που θα κάνει: δεν μας λέει για ποιο σκοπό αγοράζουμε γραφική ύλη ή κτίζουμε ένα κτίριο ή απασχολούμε μια δακτυλογράφο για ένα χρόνο κτλ.

Το μειονέκτημα αυτό του προϋπολογισμού κονδυλίων μπορεί να ξεπεραστεί με τη σύνταξη προϋπολογισμού προγραμμάτων. Τέτοιοι προϋπολογισμοί εφαρμόστηκαν αρχικά στην Αμερική μετά το Β' Παγκόσμιο πόλεμο και πρόσφατα η εφαρμογή τους έχει επεκταθεί σε πολλές άλλες χώρες. Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων κατατάσσουν τις κάθε λογής δαπάνες με κριτήριο τον ευρύτερα επιδιωκόμενο σκοπό, λειτουργία ή δραστηριότητα του

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

κράτους. Έτσι συντάσσονται διάφορα προγράμματα δαπανών που το καθένα έχει ένα συγκεκριμένο σκοπό, αποστολή ή λειτουργία. Τέτοια προγράμματα είναι το αμυντικό πρόγραμμα, το αποχετευτικό πρόγραμμα, το πρόγραμμα κατασκευής και συντήρησης οδικού δικτύου, το πρόγραμμα παιδείας, δημόσιας υγείας, προστασίας του περιβάλλοντος κ.α. Για κάθε, λοιπόν, λειτουργία ή δραστηριότητα του κράτους ομαδοποιούνται χωριστά οι αγορές υλικών, η μίσθωση υπηρεσιών και οι διάφορες άλλες εισροές που απαιτούνται γι' αυτή την λειτουργία ή δραστηριότητα. Βεβαίως μπορεί να γίνει ομαδοποίηση των δαπανών και κατά μικρότερα προγράμματα (π.χ. ταχύρυθμη εκπαίδευση).

Μία τέτοια κατάταξη των κρατικών δαπανών είναι χρήσιμη από πολλές πλευρές:

- § Πρώτα από όλα πληροφορεί τους πολίτες για ποιους σκοπούς δαπανάται το δημόσιο χρήμα.
- § Δεύτερον τους παρέχει στοιχεία για να εκτιμήσουν πόσο κοστίζει η κάθε λειτουργία ή δραστηριότητα του κράτους.
- § Τρίτον, τους διευκολύνει να εκτιμήσουν το αποτέλεσμα ή ακόμη και το όφελος από κάθε κρατική δραστηριότητα.
- § Τέταρτον, τα παραπάνω επιτρέπουν να συγκρίνουν το κόστος και το αποτέλεσμα ή και το όφελος της κάθε κρατικής δραστηριότητας και να βγάλουν συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητα και την σκοπιμότητα της.
- § Τέλος, μπορούν να ιεραρχήσουν τα προγράμματα δαπανών από άποψη σημασίας και αποτελεσματικότητας.

Είναι αυτονόητο ότι στο κάθε πρόγραμμα ομαδοποιούνται οι δαπάνες πολλών φορέων που επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό. Αυτονόητο είναι επίσης ότι προϋπολογισμοί προγραμμάτων συντάσσονται για μακρά χρονικά διαστήματα ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση έργων που η κατασκευή τους διαρκεί πολλά χρόνια.

Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη ευελιξία στη λήψη αποφάσεων από τα όργανα διοίκησης και αυτό θεωρείται από πολλούς ως πρόσθετο πλεονέκτημα τους. Σε σύγκριση όμως με τον προϋπολογισμό κονδυλίων, περιορίζουν σημαντικά την δυνατότητα άσκησης αυστηρού ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης. Στους προϋπολογισμούς προγραμμάτων ο διαχειριστικός έλεγχος γίνεται χαλαρός.

Μία λύση που θα εξασφάλιζε τόσο τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης όσο και κάποια ευελιξία κατά την διενέργεια των δαπανών θα ήταν η κατάρτιση ενός προϋπολογισμού που θα συνδύαζε στοιχεία του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

προϋπολογισμού κονδυλίων. Ο προϋπολογισμός αυτός θα περιλάμβανε προγράμματα δαπανών και κάθε πρόγραμμα κονδύλια κατά είδος δαπάνης (π.χ. αστυνομική προστασία: αμοιβές προσωπικού, καύσιμα, ενοίκια, επενδύσεις κτλ) (Καράγεωργα 1980).

2.7 Προϋπολογισμός οριακής μεταβολής και μηδενικής βάσης.

Συνήθως οι αποφάσεις σχετικά με το ύψος της δαπάνης που θα προβλεφθεί στον προϋπολογισμό του επόμενου έτους για κάθε πρόγραμμα κρατικής δραστηριότητας λαμβάνονται με βάση το ύψος της δαπάνης που είχε εγκριθεί γι' αυτό το πρόγραμμα στον προϋπολογισμό του προηγούμενου έτους. Αυτό σημαίνει ότι οι κρατικές δραστηριότητες που είχαν αποφασιστεί κατά το παρελθόν θεωρούνται ότι θα συνεχιστούν, και η δαπάνη που είχε εγκριθεί για καθεμία από αυτές στο προηγούμενο έτος θα επαναλαμβάνεται στο νέο προϋπολογισμό με κάποια ίσως οριακή μεταβολή, συνήθως αύξηση κατά ένα ποσοστό λόγω πληθωρισμού. Οι προϋπολογισμοί που καταρτίζονται με αυτόν τον τρόπο ονομάζονται προϋπολογισμοί οριακής μεταβολής ή προϋπολογισμοί ιστορικής βάσης.

Οι προϋπολογισμοί οριακών μεταβολών παρουσιάζουν το εξής πλεονέκτημα: Δεν χρειάζεται 'εξυπαρχής' διεξαγωγή μελετών, κάθε φορά που συντάσσεται νέος προϋπολογισμός, για την αιτιολόγηση της σκοπιμότητας της πληθώρας των κρατικών δραστηριοτήτων, πράγμα που θα απαιτούσε τεράστιο όγκο διοικητικής εργασίας για την απόκτηση της απαραίτητης πληροφόρησης προς αξιολόγηση και λήψη αποφάσεων. Το διοικητικό κόστος θα ήταν υπερβολικά μεγάλο. Το μόνο που έχουν να αποφασίσουν τα όργανα που καταρτίζουν τον προϋπολογισμό είναι αν οι δαπάνες για τις δραστηριότητες και τα προγράμματα, που η σκοπιμότητα τους έχει ήδη κριθεί στο παρελθόν, θα αυξηθούν ή θα μειωθούν κατά ορισμένο ποσοστό. Αξιολόγηση της σκοπιμότητας γίνεται μόνο για τις νέες δραστηριότητες.

Ο προϋπολογισμός οριακών μεταβολών παρουσιάζει, όμως, πολλά μειονεκτήματα, τα σοβαρότερα από τα οποία είναι τα εξής:

1. Κρατικές δραστηριότητες που με τα σημερινά δεδομένα δεν θεωρούνται σκόπιμες μπορεί να συνεχίζονται, με συνέπεια, τη άσκοπη διόγκωση των κρατικών δαπανών.
2. Δεν εξαναγκάζονται τα όργανα διοίκησης σε εισαγωγή νέων αποτελεσματικότερων τρόπων διεξαγωγής των κρατικών δραστηριοτήτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Διακρίσεις δημόσιων προϋπολογισμών

3. Δυσχεραίνεται η εφαρμογή νέων προγραμμάτων κρατικών δραστηριοτήτων, εφόσον μεγάλα ποσά του προϋπολογισμού είναι δεσμευμένα σε συνεχιζόμενες δραστηριότητες λιγότερο σκόπιμες ή και σε άλλες που διεξάγονται με παλαιωμένες μεθόδους.

Τα μειονεκτήματα που αναφέραμε παραπάνω γίνεται, πρόσφατα, προσπάθεια να ξεπεραστούν με τον λεγόμενο προϋπολογισμό μηδενικής βάσης. Βασική αρχή εδώ είναι η εξής: Κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού διεξάγονται μελέτες σκοπιμότητας και αξιολογούνται από απόψεως κόστους και οφέλους όλες ανεξαιρέτως οι κρατικές δραστηριότητες, παλιές και νέες και ιεραρχούνται όλες εξυπαρχής κατά σειρά απόδοσης και σκοπιμότητας. Το καινούριο στοιχείο στην περίπτωση του προϋπολογισμού μηδενικής βάσης είναι ότι οι συνεχιζόμενες δραστηριότητες αξιολογούνται κάθε χρόνο από την αρχή μαζί με τις νέες. Από την αξιολόγηση αυτή μπορεί να προκύψουν στοιχεία που να ιεραρχούν νέες δραστηριότητες πιο ψηλά από τις συνεχιζόμενες. Με αυτή την πληροφόρηση το όργανο που είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση του προϋπολογισμού μπορεί να αποφασίζει την κατάργηση ή τον περιορισμό συνεχιζόμενων δραστηριοτήτων και την έναρξη νέων. Με αυτή τη λογική είναι δυνατό κάθε χρόνο να γίνεται ριζική αναδιάρθρωση του προϋπολογισμού. Η εφαρμογή της τεχνικής του προϋπολογισμού μηδενικής βάσης αποβλέπει να επιτύχει ορθολογικότερη κατανομή των διαθέσιμων πόρων του κράτους και να αυξήσει την αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα.

Θα πρέπει, παρ' όλα αυτά, να σημειωθεί ότι η διεξαγωγή κάθε χρόνο από την αρχή μελετών σκοπιμότητας για την πληθώρα των κρατικών δραστηριοτήτων συνεπάγεται τεράστιο διοικητικό κόστος και αυτό είναι ένα από τα μειονεκτήματα του προϋπολογισμού μηδενικής βάσης. Εξάλλου, η εισαγωγή αποτελεσματικότερων τεχνικών μεθόδων (π.χ. ηλεκτρονικοί υπολογιστές), που θα υπαγόρευε η τεχνική του προϋπολογισμού μηδενικής βάσης θα εκτόπιζε μεγάλο αριθμό υπαλλήλων που θα έμεναν άνεργοι, πράγμα το οποίο θα δημιουργούσε σοβαρό κοινωνικό πρόβλημα. (Γεωργακόπουλου, 1997).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

3. Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

3.1 Η σημασία της ταξινόμησης.

Τα έξοδα και έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού μπορούν να ταξινομούνται κατά πολλούς τρόπους. Για παράδειγμα, μια συγκεκριμένη δαπάνη του κράτους μπορεί να ταξινομηθεί με βάση το είδος για το οποίο γίνεται (αγορά ηλεκτρονικού υπολογιστή), τον οργανωτικό φορέα που ενεργεί 'κατά νόμο', τη δαπάνη (υπουργείο, διεύθυνση, ίδρυμα), το πρόγραμμα κρατικής δραστηριότητας για χάρη του οποίου γίνεται η δαπάνη (ανώτατη παιδεία) κτλ. Καθεμία από τις ταξινομήσεις αυτές ή συνδυασμός τους (π.χ. ταξινόμηση κατά φορέα και είδος) είναι χρήσιμη και εξυπηρετεί κάποιο σκοπό της κρατικής διαχείρισης. Παραδείγματος χάρη, η ταξινόμηση κατά είδος διευκολύνει περισσότερο το διαχειριστικό έλεγχο του 'δημοσίου χρήματος', η ταξινόμηση κατά φορέα την αποτελεσματική κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, η ταξινόμηση κατά πρόγραμμα τη συγκριτική αξιολόγηση και ιεράρχηση των κρατικών δραστηριοτήτων, κ.ο.κ.

Από τις προηγούμενες παρατηρήσεις προκύπτει ότι η ταξινόμηση των στοιχείων του προϋπολογισμού και κυρίως των κρατικών δαπανών έχει μεγάλη σημασία για την αποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση και την άσκηση της οικονομικής πολιτικής του κράτους. Βέβαια, θα ήταν μάταιο να αναζητήσει κανείς ένα ιδανικό τρόπο ταξινόμησης των στοιχείων του κρατικού προϋπολογισμού. Όμως, κάθε σύστημα ταξινόμησης πρέπει να εξυπηρετεί τουλάχιστον τους εξής σκοπούς:

- 1.** Τη διατύπωση προγραμμάτων κρατικών δραστηριοτήτων ή στόχων (αμυντικό, παιδείας, προστασίας περιβάλλοντος, αποχετευτικό, κ.α.) ώστε να διευκολύνεται η αξιολόγηση της σκοπιμότητας του κάθε προγράμματος δαπανών.
- 2.** Την αποτελεσματική κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.
- 3.** Τη λογιστική παρακολούθηση των κονδυλίων ώστε να εξασφαλίζεται η άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου.
- 4.** Την ανάλυση των οικονομικών επιδράσεων των κρατικών δραστηριοτήτων ώστε να διευκολύνεται η άσκηση αποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής (Καράγεωργα, 1980).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

3.2 Ταξινόμηση των εξόδων.

Οι ευρύτερα γνωστοί τρόποι ταξινόμησης των εξόδων του προϋπολογισμού είναι οι εξής: Η ταξινόμηση κατά αντικείμενο ή είδος, η λειτουργική ταξινόμηση, η διοικητική ταξινόμηση και η οικονομική ταξινόμηση. Εκτός από τους τρόπους αυτούς, τις τελευταίες δεκαετίες άρχισε να χρησιμοποιείται η ταξινόμηση των κρατικών δαπανών κατά προγράμματα κρατικών δραστηριοτήτων ή στόχων.

3.2.1 Ταξινόμηση κατά αντικείμενο ή είδος

Πρόκειται για την πιο γνωστή ταξινόμηση που εφαρμόζεται ευρύτατα στην πράξη. Τα έξοδα του κράτους ταξινομούνται με βάση το είδος που αγοράζεται ή τις υπηρεσίες που μισθώνονται. Οι κοινωνικές παροχές παρουσιάζονται σε ξεχωριστές κατηγορίες. Η ταξινόμηση μπορεί να αρχίζει από γενικές κατηγορίες (π.χ. έξοδα λειτουργίας) και να φτάνει σε μεγάλο βαθμό λεπτομέρειας (π.χ. αγορά επιστολόχαρτου). Η ταξινόμηση των εξόδων κατά αντικείμενο διευκολύνει την κατάρτιση των προϋπολογισμών κονδυλίων. Κύριος σκοπός τον οποίο εξυπηρετεί η ταξινόμηση αυτή είναι η άσκηση αποτελεσματικού διαχειριστικού ελέγχου των εξόδων σε επίπεδο Υπουργείου ή άλλου κατώτερου διοικητικού οργάνου. Η κρατική υπηρεσία δεν μπορεί να δαπανά το 'δημόσιο χρήμα' παρά μόνο για τα είδη που είναι

5. ταξινομημένα και αναγράφονται ρητά στον προϋπολογισμό και μέχρι το ποσό που προβλέπεται για το κάθε είδος. Η ταξινόμηση κατά είδος, διευκολύνει να ελέγχεται αν και κατά πόσο το διοικητικό όργανο διαχειρίζεται το δημόσιο χρήμα σύμφωνα με τις προδιαγραφές του προϋπολογισμού. Είναι φανερό ότι αν η ταξινόμηση κατά είδος φτάνει σε μεγάλο βαθμό λεπτομέρειας, ο διαχειριστικός έλεγχος, κυρίως, ο προϋπολογιστικός, μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη στην αποτελεσματική εκτέλεση του προϋπολογισμού και την αποδοτική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού (Καράγεωργα, 1980).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

3.2.2 Διοικητική ταξινόμηση

Η ταξινόμηση αυτή αναφέρεται στην κατάταξη των εξόδων κατά φορέα ή όργανο διοίκησης που σύμφωνα με το νόμο είναι αρμόδιο για την εκτέλεση του προϋπολογισμού εξόδων. Κάθε σύστημα ταξινόμησης των στοιχείων του προϋπολογισμού θα πρέπει να παρουσιάζει τα έξοδα κατά φορέα. Αυτό είναι απαραίτητο για τους εξής λόγους:

1. Διότι τα διοικητικά όργανα είναι εκείνα που προτείνουν και εκτελούν τα προγράμματα κρατικών δραστηριοτήτων. Άρα η κατάρτιση, η εκτέλεση και ο έλεγχος του προϋπολογισμού πρέπει να βασίζονται στη διοικητική διάρθρωση του κρατικού μηχανισμού.
2. Διότι η νομοθεσία εξουσιοδοτεί συγκεκριμένα διοικητικά όργανα να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις που δεσμεύουν το κράτος και να δίνουν εντολές πληρωμής 'δημοσίου χρήματος' για ειδικά προσδιορισμένους σκοπούς. Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι κύριος σκοπός τον οποίο εξυπηρετεί η διοικητική ταξινόμηση είναι η αποτελεσματική κατάρτιση, εκτέλεση και έλεγχος του προϋπολογισμού των εξόδων (Καράγεωργα 1980).

3.2.3 Λειτουργική ταξινόμηση

Είναι η ομαδοποίηση των κρατικών δαπανών σε λίγες μεγάλες ομάδες που αντιστοιχούν στους γενικούς σκοπούς του κράτους ή και σε πολλές μικρότερες ομάδες που αντιστοιχούν σε ειδικότερους σκοπούς της κρατικής δραστηριότητας. Για παράδειγμα με βάση τους γενικούς σκοπούς του κράτους οι δαπάνες θα μπορούσαν να ταξινομηθούν στις εξής κατηγορίες:

1. Άμυνα και δημόσια ασφάλεια
2. Κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές
3. Προστασία και ανάπτυξη των πλουτοπαραγωγικών πόρων
4. Γενική διοίκηση

Με βάση τους ειδικότερους στόχους του κράτους οι δαπάνες θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε πολλές μικρότερες ομάδες όπως, άμυνα, ασφάλεια, υγεία, εκπαίδευση, άρδευση, αποχέτευση, συγκοινωνία, προστασία του περιβάλλοντος κτλ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

Λειτουργική ταξινόμηση των κρατικών δαπανών σπάνια εφαρμόζεται κατά την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού. Η λειτουργική ταξινόμηση αναφέρεται συνήθως σε πραγματοποιήσεις δαπανών ή και σε μελλοντικές εκτιμήσεις και όχι σε πιστώσεις και αναλήψεις υποχρεώσεων που περιλαμβάνει ο κρατικός προϋπολογισμός. Εντούτοις στην εισηγητική έκθεση για τον προϋπολογισμό που συντάσσεται από το αρμόδιο όργανο (Πρόεδρο Δημοκρατίας ή Υπουργό Οικονομικών) περιλαμβάνονται συνήθως πίνακες με λειτουργική ταξινόμηση των κρατικών δαπανών για περασμένα έτη και για το έτος στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός.

Η λειτουργική ταξινόμηση των κρατικών δαπανών είναι χρήσιμη γιατί εξυπηρετεί κυρίως δυο σκοπούς: **α)** Παρέχει στους φορολογούμενους πολίτες την απαραίτητη πληροφόρηση για να κρίνουν τις προτεραιότητες που δίνει η πολιτική εξουσία στους διάφορους στόχους και σκοπούς, και **β)** Διευκολύνει τη διατύπωση προγραμμάτων κρατικών δραστηριοτήτων επιδεκτικών ανάλυσης του κόστους που συνεπάγονται και του οφέλους που αποφέρουν και επιτρέπει με βάση τα αποτελέσματα της ανάλυσης αυτής την αξιολόγηση και ιεράρχηση των προγραμμάτων (Καράγεωργα 1980).

3.2.4 Ταξινόμηση κατά προγράμματα κρατικής δραστηριότητας

Οι δαπάνες για αγορές υλικών, μίσθωση υπηρεσιών, κτλ., που αφορούν την πραγματοποίηση ενός συγκεκριμένου σκοπού, λειτουργίας ή αποτελέσματος ομαδοποιούνται σε ένα πρόγραμμα ανεξάρτητα αν γίνονται από έναν ή περισσότερους κρατικούς φορείς. Το κυριότερο πλεονέκτημα της ταξινόμησης των δαπανών κατά προγράμματα κρατικών δραστηριοτήτων είναι ότι διευκολύνεται η εφαρμογή μεθόδων συγκριτικής αξιολόγησης των διαφόρων προγραμμάτων κρατικών δαπανών που αποβλέπει στο να εκλογικεύεται η λήψη αποφάσεων για την κατανομή των διαθέσιμων κρατικών πόρων, στις διάφορες δραστηριότητες. Συγκεκριμένα η εφαρμογή των νεότερων τεχνικών ανάλυσης όπως είναι το Σύστημα Σχεδιασμού – Προγραμματισμού - Προϋπολογισμού (Planning-programming-budgeting system) και η ανάλυση Κόστους - Οφέλους (Cost-Benefit Analysis) προϋποθέτει την ταξινόμηση των κρατικών δαπανών κατά προγράμματα δραστηριοτήτων (Καράγεωργα 1980).

3.2.5 Οικονομική ταξινόμηση.

Η οικονομική ταξινόμηση αναφέρεται στην ομαδοποίηση των στοιχείων του προϋπολογισμού, κυρίως των δαπανών, με βάση την επίδραση που ασκούν στο επίπεδο και τη σύνθεση της οικονομικής δραστηριότητας. Η οικονομική ταξινόμηση παρέχει το απαραίτητο πληροφοριακό υλικό για να εκτιμάται η έκταση στην οποία το κράτος συμβάλλει στη διαμόρφωση του ύψους και της σύνθεσης της εθνικής δαπάνης και του εθνικού εισοδήματος και στο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου καθώς και η επίδραση των δημοσιονομικών μεταβλητών στα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη. Οι πληροφορίες αυτές είναι απολύτως χρήσιμες για την αποτελεσματική άσκηση, από τα υπεύθυνα όργανα, πολιτικής για τη σταθεροποίηση της οικονομίας (αντιμετώπιση της ύφεσης – καταπολέμηση του πληθωρισμού), πολιτικής οικονομικής ανάπτυξης καθώς πολιτικής αναδιανομής του εισοδήματος.

Η οικονομική ταξινόμηση των κρατικών δαπανών μπορεί βέβαια να είναι διαφορετική ως ένα βαθμό, ανάλογα με το αν μόνιμος και κύριος στόχος της κρατικής πολιτικής είναι η σταθεροποίηση της οικονομίας ή η οικονομική ανάπτυξη ή η αναδιανομή. Παραδείγματος χάρη, αν κύριος και συνεχής στόχος της κρατικής πολιτικής είναι η σταθεροποίηση της οικονομίας, όπως συμβαίνει συνήθως σε πολλές αναπτυγμένες χώρες επιρρεπείς σε συχνές βραχυχρόνιες διακυμάνσεις, περισσότερο χρήσιμη είναι η ταξινόμηση των κρατικών δαπανών σε δαπάνες που επιδρούν άμεσα στο ύψος της ενεργούς ζήτησης και του εθνικού εισοδήματος (δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες) και σε δαπάνες που επιδρούν έμμεσα στο ύψος των μακροοικονομικών αυτών μεγεθών (δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές). Η ταξινόμηση αυτή παρέχει χρήσιμο πληροφοριακό υλικό για την άσκηση σταθεροποιητικής οικονομικής πολιτικής. Αν πάλι μόνιμος στόχος της κρατικής πολιτικής είναι η οικονομική ανάπτυξη, όπως συμβαίνει σε πολλές υπανάπτυκτες χώρες, η κατάταξη των κρατικών δαπανών σε δαπάνες κατανάλωσης και δαπάνες παγίου κεφαλαίου είναι περισσότερο χρήσιμη, γιατί αποτελεί τη βάση του σχεδιασμού της κρατικής πολιτικής για το σχηματισμό παγίου κεφαλαίου που συμβάλλει στην επιτάχυνση της ανάπτυξης.

Η οικονομική ταξινόμηση δεν γίνεται συνήθως από τις κρατικές υπηρεσίες που καταρτίζουν τον προϋπολογισμό και δεν ενσωματώνεται στην ταξινόμηση κατά αντικείμενο, φορέα ή πρόγραμμα δράσης που ακολουθούν οι υπηρεσίες αυτές. Η οικονομική ταξινόμηση είναι έργο στατιστικό που διεξάγεται από ειδικές στατιστικές υπηρεσίες στα πλαίσια κατάρτισης των Εθνικών Λογαριασμών. Βεβαίως, οι ταξινομήσεις των στοιχείων του

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

κρατικού προϋπολογισμού πρέπει να διευκολύνουν την οικονομική ταξινόμηση (Καράγεωργα 1980).

3.3 Ταξινόμηση των εσόδων

Αναφορικά με τα κρατικά έσοδα, η ευρύτερα γνωστές ταξινομήσεις που εφαρμόζονται συνήθως στην πράξη είναι η ταξινόμηση των εσόδων κατά πηγή (φορολογία – δανεισμός – κρατική περιουσία – κρατικές επιχειρήσεις) και η ταξινόμηση κατά φορέα (κεντρική διοίκηση – τοπική αυτοδιοίκηση – άλλα Ν.Π.Δ.Δ.). Ειδικότερα για τα φορολογικά έσοδα η ταξινόμηση ανάλογα με τη φορολογική βάση στην οποία επιβάλλεται ο φόρος (φόρος εισοδήματος, κατανάλωσης, περιουσίας) είναι η περισσότερο γνωστή ταξινόμηση στη θεωρία και στη δημοσιονομική πρακτική. Εξάλλου, εξαιρετικά χρήσιμη είναι η οικονομική ταξινόμηση των εσόδων του κράτους που γίνεται με βάση τα κριτήρια για τις κρατικές δαπάνες (Καράγεωργα 1980).

3.4 Ταξινόμηση εσόδων και εξόδων του Ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού

Το σύστημα που εφαρμόζεται στην Ελλάδα για την ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού είναι σε γενικές γραμμές το εξής: Τα έξοδα ταξινομούνται με δυο τρόπους : **α)** κατά φορέα που ενεργεί την δαπάνη (διοικητική ταξινόμηση) και **β)** κατά αντικείμενο ή είδος. Από την άλλη μεριά τα κρατικά έσοδα ταξινομούνται κατά πηγή και είδος εσόδου.

Οι ταξινομήσεις αυτές προβλέπονται : **α)** από τον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (Ν.Δ. 321/1969) και ειδικότερα από το άρθρο 6 παρ. 1 που ορίζει ότι « τα έσοδα και έξοδα του προϋπολογισμού ταξινομούνται κατά είδος, ομάδας και κατηγορίας αναλόγως της αιτίας και της φύσεως αυτών κατά τα οριζόμενα υπό του Υπουργού των Οικονομικών, τα δε έξοδα και κατά Υπουργείον και Υπηρεσίαν (ειδικόν φορέα)» και **β)** από τον «Κώδικα Κατατάξεως Εσόδων και Εξόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού» που εκδίδει το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και ο οποίος περιέχει αναλυτικές οδηγίες για την εφαρμογή δεκαδικού κωδικού συστήματος ταξινόμησης των εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

Βασικός σκοπός του συστήματος που εφαρμόζεται στην Ελλάδα για την ταξινόμηση των εσόδων και κυρίως των εξόδων είναι η εξασφάλιση αυστηρού ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης (Καράγεωργα 1980).

3.4.1 Η ταξινόμηση των εξόδων

Τα κρατικά έξοδα ταξινομούνται στον ελληνικό προϋπολογισμό τόσο κατά φορείς όσο και κατά αντικείμενο ή είδος για το οποίο προβλέπεται το έξοδο. Για την ταξινόμηση κατά τους δυο αυτούς τρόπους χρησιμοποιείται το δεκαδικό κωδικό σύστημα.

Η κωδική ταξινόμηση των εξόδων κατά φορείς γίνεται ως εξής : Καταρχήν οι φορείς διακρίνονται σε φορείς πρώτου, δευτέρου και τρίτου βαθμού. Κάθε μια από αυτές τις τρεις κατηγορίες χαρακτηρίζεται από έναν κωδικό αριθμό. Οι φορείς πρώτου βαθμού – που ονομάζονται και γενικοί φορείς και περιλαμβάνουν κυρίως τα Υπουργεία και ορισμένες ανεξάρτητες υπηρεσίες χαρακτηρίζονται με διψήφιους αριθμούς που μεταβάλλονται κατά 5. Ο κωδικός αριθμός παριστάνει το Υπουργείο Συντονισμού, ο 10 το Υπουργείο Εξωτερικών, ο 15 το Υπουργείο Εθνικής Αμύνης, ο 20 το Υπουργείο Δικαιοσύνης, ο 25 το Υπουργείο Εσωτερικών, ο 30 το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων κ.ο.κ. Κάθε φορέας πρώτου βαθμού διαιρείται σε φορείς δευτέρου βαθμού που περιλαμβάνουν τις γενικές διευθύνσεις ή άλλες αντίστοιχες υπηρεσίες. Οι φορείς δευτέρου βαθμού χαρακτηρίζονται με τριψήφιους κωδικούς αριθμούς που μεταβάλλονται κατά εκατοντάδα. Πριν από τους αριθμούς αυτούς μπαίνει ο κωδικός αριθμός του γενικού φορέα στον οποίο ανήκουν. Παραδείγματος χάρη, τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα του Υπουργείου Παιδείας χαρακτηρίζονται με τους κωδικούς αριθμούς 30-300 και 30-400, η Ανωτέρα Εκπαίδευση με τον κωδικό 30-500, η Μέση Παιδεία με 30-600, η κατώτερα με 30-700 κ.ο.κ. Τέλος, κάθε φορέας δευτέρου βαθμού υποδιαιρείται σε φορείς τρίτου βαθμού που ονομάζονται και ειδικοί φορείς και περιλαμβάνουν συνήθως τις διευθύνσεις ή άλλες αντίστοιχες υπηρεσίες. Οι φορείς τρίτου βαθμού χαρακτηρίζονται με τριψήφιους κωδικούς αριθμούς που μεταβάλλονται ανά δεκάδα. Λόγου χάρη, η Πάντειος Ανώτατη Σχολή Πολιτικών Επιστημών που αντιστοιχεί σε διεύθυνση του Υπουργείου Παιδείας χαρακτηρίζεται με κωδικό αριθμό 30- 370. ο κωδικός αριθμός 30 χαρακτηρίζει το Υπουργείο Παιδείας (φορέα πρώτου βαθμού), ο αριθμός 300 τα Α.Ε.Ι. (φορέα δευτέρου βαθμού) και ο αριθμός 70 την Πάντειο ΑΣΠΕ (φορέα τρίτου βαθμού).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

Η κωδική ταξινόμηση των εξόδων κατά φορέα συνδυάζεται με κωδική ταξινόμηση τους κατά αντικείμενο ή είδος για το οποίο προβλέπεται το έξοδο. Για την ταξινόμηση των εξόδων κατά αντικείμενο προβλέπονται τέσσερις διαδοχικές κωδικές διαίρεσεις: Κωδικές κατηγορίες, υποκατηγορίες, ομάδες και είδος εξόδου. Κάθε διαδοχική κωδική διαίρεση προχωρεί από γενικότερο σε ειδικότερο προσδιορισμό των αντικειμένων ή των ειδών για τα οποία προβλέπονται τα έξοδα.

Αρχικά τα έξοδα διαιρούνται σε 10 κωδικές κατηγορίες που χαρακτηρίζονται με τετραψήφιους κωδικούς αριθμούς κατά χιλιάδες από 0000-9000. Οι κατηγορίες αυτές δείχνουν τα πολύ γενικά αντικείμενα για τα οποία προβλέπονται οι πιστώσεις του προϋπολογισμού. Έτσι η κωδική κατηγορία 0000 παριστάνει τις πληρωμές για υπηρεσίες, η 1000 τις πληρωμές για προμήθεια καταναλωτικών αγαθών, η 2000 τις μεταβιβαστικές πληρωμές κ.ο.κ

Κάθε κωδική κατηγορία διαιρείται σε κωδικές υποκατηγορίες που χαρακτηρίζονται από τετραψήφιους κωδικούς αριθμούς οι οποίοι μεταβάλλονται κατά εκατοντάδες. Για παράδειγμα , η κωδική κατηγορία 1000 (πληρωμές για προμήθεια καταναλωτικών αγαθών) υποδιαιρείται σε 9 κωδικές υποκατηγορίες εξόδων με κωδικούς αριθμούς που μεταβάλλονται κατά εκατοντάδα από 1100 έως 1900. Οι υποκατηγορίες αυτές εξειδικεύουν κάπως τα αντικείμενα ή τα είδη για τα οποία προβλέπονται πιστώσεις στον προϋπολογισμό. Έτσι, στο παράδειγμα μας, η κωδική υποκατηγορία 1100 παριστάνει είδη εξοπλισμού γραφείων και εργαστηρίων, η 1200 σκεύη, κλινοστρωμένες και είδη κατασκηνώσεως, η 1300 είδη υγιεινής καθαριότητας και ευπρεπισμού κ.ο.κ.

Κάθε κωδική υποκατηγορία εξόδων υποδιαιρείται παραπέρα σε κωδικές ομάδες που χαρακτηρίζονται με τετραψήφιους κωδικούς αριθμούς, οι οποίοι μεταβάλλονται κατά δεκάδες. Έτσι για παράδειγμα, η κωδική υποκατηγορία 1100 (είδη εξοπλισμού γραφείων και εργαστηρίων) υποδιαιρείται σε κωδικές ομάδες με αριθμούς που μεταβάλλονται κατά δεκάδες από 1100 έως 1190. Οι κωδικές ομάδες εξειδικεύουν ακόμη περισσότερο τα αντικείμενα ή είδη για τα οποία προβλέπονται πιστώσεις στον προϋπολογισμό. Έτσι, στο παράδειγμα μας, η κωδική ομάδα 1110 παριστάνει προμήθεια εντύπων και βιβλίων, η 1130 προμήθεια εποπτικών μέσων κ.ο.κ.

Τέλος, κάθε κωδική ομάδα εξόδων υποδιαιρείται σε είδη εξόδων που χαρακτηρίζονται με τετραψήφιους αριθμούς κατά μονάδες. Λόγου χάρη, η κωδική ομάδα 1110 (προμήθεια γραφικής ύλης) υποδιαιρείται σε είδη εξόδων με κωδικούς αριθμούς που μεταβάλλονται ανά μονάδα από 1111 έως 1119. Η τελευταία αυτή κωδική υποδιαίρεση προσδιορίζει επακριβώς

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

τα συγκεκριμένα αντικείμενα ή είδη για τα οποία προβλέπει πίστωση ο προϋπολογισμός. Έτσι, επιστρέφοντας πάλι στο παράδειγμα μας, ο κωδικός αριθμός 1111 παριστάνει την προμήθεια χαρτιού γραφής και πολυγράφησης, ο 1112 την προμήθεια ειδών χαρτιού και χαρτονιού κ.ο.κ.

Όπως προκύπτει από την παραπάνω περιγραφή, η ταξινόμηση των εξόδων του Ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού κατά φορέα και είδος φτάνει σε μεγάλο βαθμό λεπτομέρειας. Η σχολαστική αυτή ταξινόμηση δεν γίνεται τυχαία. Εξυπηρετεί την εξασφάλιση, με αυτόματο τρόπο, αυστηρού ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης. Αυτό επιτυγχάνεται ως εξής: Με δεδομένη τη λεπτομερή κωδική κατάταξη των εξόδων κατά φορέα και είδος, ο αυτόματος έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης εξασφαλίζεται με την εφαρμογή του άρθρου 15 παρ.1 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού που ορίζει ότι: «Αι εν τω προϋπολογισμώ πιστώσεις χρησιμοποιούνται αποκλειστικώς προς αντιμετώπισιν των δαπανών της υπηρεσίας (ειδικού φορέως) διά την οποίαν προεβλέφθησαν προσδιοριζόμενων διά του κωδικού αριθμού υφ' ον ανεγράφησαν». Πρέπει να παρατηρηθεί ότι η υπερβολικά λεπτομερής αυτή ταξινόμηση των εξόδων κατά είδος και φορέα εξασφαλίζει βέβαια αυστηρό έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης αλλά αποβαίνει σε βάρος της ταχείας διεξαγωγής των κρατικών δραστηριοτήτων και μειώνει την αποδοτικότητα του κρατικού τομέα (Καράγεωργα 1980).

3.4.2 Η ταξινόμηση των εσόδων

Για την ταξινόμηση εσόδων του Ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού γίνονται τέσσερις διαδοχικές κωδικές διαιρέσεις, οι εξής: Τα έσοδα διαιρούνται σε κωδικές κατηγορίες, κάθε κατηγορία σε κωδικές υποκατηγορίες, κάθε υποκατηγορία σε κωδικές ομάδες και κάθε ομάδα σε είδη εσόδων. Κάθε διαδοχική διαίρεση προχωρεί από γενικότερο σε ειδικότερο προσδιορισμό της πηγής και του είδους του εσόδου.

Αρχικά το σύνολο των εσόδων διαιρείται σε 10 κωδικές κατηγορίες, που η καθεμία χαρακτηρίζεται με τετραψήφιο κωδικό αριθμό ο οποίος μεταβάλλεται κατά χιλιάδα από 0000 έως 9000. Οι κατηγορίες αυτές δείχνουν τις γενικές πηγές από τις οποίες αντλούνται τα έσοδα.

Έτσι, για παράδειγμα, οι κατηγορίες 0000 και 1000 περιλαμβάνουν έσοδα από τη φορολογία (η 0000 από άμεσους φόρους και η 1000 από έμμεσους), η κατηγορία 2000

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

περιλαμβάνει έσοδα από την περιουσία και την επιχειρηματική δράση του κράτους, η κατηγορία 7000 έσοδα από δημόσιες επενδύσεις, η 8000 βοήθειες και λοιπές μεταβιβάσεις, η 9000 τα πιστωτικά έσοδα.

Κάθε κωδική κατηγορία εσόδου υποδιαιρείται σε κωδικές υποκατηγορίες που χαρακτηρίζονται με τετραψήφιους κωδικούς αριθμούς που μεταβάλλονται κατά εκατοντάδες. Η κωδική κατηγορία, για παράδειγμα, 1000 (έμμεσοι φόροι) υποδιαιρείται σε 9 κωδικές υποκατηγορίες εσόδων με κωδικούς αριθμούς κατά εκατοντάδες από 1100 έως 1900. Οι υποκατηγορίες αυτές εξειδικεύουν κάπως την πηγή και το είδος του εσόδου. Έτσι, η κωδική κατηγορία 1100 παριστάνει τους δασμούς, η 1200 τις ειδικές εισφορές και τέλη από τις εισαγωγές και εξαγωγές, η 1300 τους φόρους κατανάλωσης κ.ο.κ.

Κάθε κωδική υποκατηγορία εσόδου υποδιαιρείται παραπέρα σε κωδικές ομάδες που η καθεμία χαρακτηρίζεται από τετραψήφιο αριθμό ο οποίος μεταβάλλεται κατά δεκάδα. Για παράδειγμα η κωδική υποκατηγορία 1300 (φόροι κατανάλωσης) υποδιαιρείται σε 9 κωδικές ομάδες με κωδικούς αριθμούς κατά δεκάδες από 1310 έως 1390. Οι κωδικές ομάδες εξειδικεύουν ακόμη περισσότερο την πηγή και το είδος του εσόδου. Έτσι για παράδειγμα, η κωδική ομάδα 1310 και 1320 παριστάνει το φόρο κύκλου εργασιών, 1330 το φόρο καπνού, οινοπνεύματος και οινοπνευματωδών ποτών, η 1340 τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης κ.ο.κ.

Τέλος, κάθε κωδική ομάδα εσόδων υποδιαιρείται σε είδη εσόδων που χαρακτηρίζονται από τετραψήφιους αριθμούς που μεταβάλλονται κατά μονάδα. Έτσι, η κωδική ομάδα 1140 (ειδικοί φόροι κατανάλωσης) υποδιαιρείται σε 9 είδη εσόδων με κωδικούς αριθμούς από 1141 έως 1149. Η τελευταία αυτή κωδική υποδιαίρεση προσδιορίζει επακριβώς το συγκεκριμένο είδος εσόδου. Η 1141 για παράδειγμα παριστάνει τον ειδικό φόρο σακχάρως, η 1142 τον ειδικό φόρο βενζίνης κ.ο.κ. (Καράγεωργα 1980).

3.4.3 Άλλες ταξινομήσεις των εσόδων και δαπανών του ελληνικού δημοσίου

Η κωδική ταξινόμηση των εξόδων κατά φορέα και αντικείμενο και των εσόδων κατά πηγή και είδος που περιγράφεται παραπάνω, ακολουθείται κατά την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού και αποβλέπει στην αποτελεσματική εκτέλεση του και στην άσκηση όσο το δυνατό αυστηρότερου ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης. Πέρα όμως από την κωδική αυτή ταξινόμηση, στην Ελλάδα γίνονται και άλλες ταξινομήσεις των εσόδων και δαπανών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Ταξινόμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού

του κράτους και των οργανισμών που ελέγχονται από αυτό. Οι κυριότερες είναι: **α)** η οικονομική ταξινόμηση που διευκολύνει την πολιτική εξουσία στην άσκηση βραχυχρόνιας πολιτικής για την σταθεροποίηση της οικονομίας και της μακροχρόνιας πολιτικής για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας, και **β)** η λειτουργική ταξινόμηση που πληροφορεί τους πολίτες για τις προτεραιότητες που δίνει η πολιτική εξουσία στους κοινωνικούς στόχους και σκοπούς. Οι ταξινομήσεις αυτές αποτελούν σπουδαίο στατιστικό έργο το οποίο διεξάγεται υπεύθυνα από τη Γενική Διεύθυνση Εθνικών Λογαριασμών του Υπουργείου Συντονισμού καθώς και από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία. Για να διευκολύνεται μάλιστα το έργο των υπηρεσιών αυτών ο Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού στο άρθρο 6 παρ.2 εδαφ.2 προβλέπει τα εξής για την ταξινόμηση των κρατικών εσόδων και εξόδων: « Η ταξινόμησης αυτή δέον **α)** να τείνει εις την ευχερή κατάρτιση των Εθνικών Λογαριασμών, **β)** να επιτρέπει την σύγκριση των μεγεθών του προϋπολογισμού διαχρονικώς ως και τούτων προς τα μεγέθη άλλων χωρών, **γ)** να απεικονίζει την κυβερνητική πολιτική εις όλους τους τομείς της κρατικής δραστηριότητας» (Καράγεωργα 1980).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

4. Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

4.1 Η διαδικασία του προϋπολογισμού

Ο κρατικός προϋπολογισμός δεν είναι μόνο ένα μέσο για την καλή διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Στην ουσία είναι ένας μηχανισμός, μια διαδικασία με την οποία λαμβάνονται, εκτελούνται και ελέγχονται αποφάσεις που αφορούν ζητήματα δημοσιονομικής επιλογής όπως είναι ο εφοδιασμός της κοινωνίας με δημόσια αγαθά, η ρύθμιση των εξωτερικών οικονομιών και επιβαρύνσεων, η αναδιανομή του εισοδήματος, η σταθεροποίηση της οικονομίας, οι κοινωνικά επιθυμητές προσαρμογές του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης κτλ. Έτσι, μπορεί να ειπωθεί ότι η διαδικασία του κρατικού προϋπολογισμού με την οποία παίρνονται, εκτελούνται και ελέγχονται αποφάσεις για δημοσιονομικά ζητήματα, όπως αυτά που αναφέρθηκαν, είναι ουσιαστικά μια πολιτική διαδικασία.

Στις αστικές κοινωνίες στις οποίες λειτουργεί η πολιτική δημοκρατία, η διαδικασία του προϋπολογισμού, ακολουθεί τέσσερις διαδοχικές φάσεις:

- 1. Την κατάρτιση.**
- 2. Την ψήφιση.**
- 3. Την εκτέλεση.**
- 4. Τον έλεγχο του προϋπολογισμού.**

Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι στις γνωστές έμμεσες δημοκρατίες, στη διαδικασία του προϋπολογισμού εμπλέκονται φανερά ή καλυμμένα περισσότερο από ένα κέντρα εξουσίας. Η Βουλή με τους αντιπροσώπους και τα κόμματα, η κυβέρνηση, η κρατική γραφειοκρατία (δημόσια διοίκηση) που ουσιαστικά ελέγχει το μηχανισμό πληροφόρησης, οι κοινωνικές ομάδες ή τάξεις και μερίδες των τάξεων με ανταγωνιστικά, συνήθως, συμφέροντα. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού που ακολουθούνται συνήθως στις γνωστές πολιτικές δημοκρατίες καθώς και τα κέντρα κρατικής εξουσίας που παίζουν κυρίαρχο ρόλο στην κάθε φάση (Δράκου 1998).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

Πίνακας α. ΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	
ΦΑΣΕΙΣ	ΑΡΜΟΔΙΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΞΟΥΣΙΑΣ
Κατάρτιση	Εκτελεστική εξουσία (Πρόεδρος της Δημοκρατίας ή Υπουργός Οικονομικών)
Ψήφιση	Νομοθετική εξουσία (Βουλή ή Βουλή και Γερουσία)
Εκτέλεση	Εκτελεστική εξουσία (υπουργεία)
Έλεγχος	Εκτελεστική και Νομοθετική εξουσία ή και ανεξάρτητο δικαστικό σώμα.

4.2 Η κατάρτιση του προϋπολογισμού

Κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού είναι η φάση προετοιμασίας του Σχεδίου του προϋπολογισμού, το οποίο στη συνέχεια υποβάλλεται στη νομοθετική εξουσία για συζήτηση και ψήφιση.

Με την κατάρτιση του προϋπολογισμού σχετίζονται τα εξής θέματα: α) Ποια όργανα είναι αρμόδια και ποια διαδικασία ακολουθούν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού, β) Τι αποφάσεις λαμβάνονται και από ποιους στη φάση αυτή, γ) Με ποιους τρόπους γίνεται η εκτίμηση των εσόδων και εξόδων του καταρτιζόμενου προϋπολογισμού κ.α.

4.2.1 Διαδικασία κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού

Παρά τις διαφορές που υπάρχουν από χώρα σε χώρα, η διαδικασία που ακολουθείται, συνήθως, για την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού έχει σε γενικές γραμμές ως εξής: Η αρμοδιότητα για την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού ανήκει στην εκτελεστική εξουσία. Συνήθως, ορίζεται ένα κεντρικό όργανο της εκτελεστικής εξουσίας το οποίο είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Στις περισσότερες χώρες το όργανο αυτό είναι ο Υπουργός των Οικονομικών σε μερικές όμως άλλες είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (ΗΠΑ). Στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού συμμετέχουν οι κρατικές υπηρεσίες ορισμένου βαθμού και πάνω στην οργανωτική πυραμίδα της εκτελεστικής εξουσίας. Συνήθως συμμετέχουν οι γενικές διευθύνσεις και διευθύνσεις των

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

υπουργείων ή άλλες υπηρεσίες αντίστοιχου βαθμού (ΑΕΙ) καθώς και οι υπουργοί. Οι υπηρεσίες αυτές ονομάζονται φορείς.

Η εργασία για την κατάρτιση του προϋπολογισμού αρχίζει συνήθως από τους φορείς κατώτερου βαθμού που είναι οι διευθύνσεις και γενικές διευθύνσεις. Αρκετό χρόνο πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός, οι φορείς κατώτερου βαθμού συντάσσουν προσχέδιο προϋπολογισμού εξόδων για τις δραστηριότητες τους. Κατά την κατάρτιση των προσχεδίων αυτών, οι φορείς ενεργούν ανεξάρτητα ο ένας από τον άλλον. Συνήθως, όμως, το κεντρικό όργανο που είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση του τελικού σχεδίου του γενικού προϋπολογισμού του κράτους (Υπουργός Οικονομικών ή Πρόεδρος της Δημοκρατίας) διαβιβάζει στους φορείς οδηγίες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού τους. Τα προσχέδια των προϋπολογισμών που συντάσσουν οι φορείς διαβιβάζονται στους διαδοχικά ανώτερους φορείς. Τελικά τα προσχέδια φτάνουν στον αρμόδιο υπουργό, που με βάση αυτά και τις πληροφορίες και παρατηρήσεις των τεχνοοικονομικών του υπηρεσιών συντάσσει το προσχέδιο προϋπολογισμού του υπουργείου του. Στη συνέχεια οι προϋπολογισμοί των υπουργείων διαβιβάζονται στο υπεύθυνο, για τη σύνταξη του γενικού προϋπολογισμού, κεντρικό όργανο (π.χ. Υπουργό Οικονομικών). Το κεντρικό αυτό όργανο με βάση τις προβλέψεις που κάνει για το ύψος των κρατικών εσόδων, τις πληροφορίες που του δίνουν οι τεχνοοικονομικές του υπηρεσίες για τη σκοπιμότητα των διάφορων κρατικών δραστηριοτήτων και τις γενικές κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής που έχει χαράξει η Κυβέρνηση, διαμορφώνει το τελικό σχέδιο προϋπολογισμού του κράτους. Συνήθως το όργανο αυτό συνεννοείται με τους διάφορους φορείς, κυρίως με τους υπουργούς, για την αναμόρφωση του προϋπολογισμού τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις, στη συζήτηση για τη διαμόρφωση του τελικού σχεδίου προϋπολογισμού του κάθε υπουργείου συμμετέχουν και οι άλλοι υπουργοί. Σε πολλές χώρες το τελικό σχέδιο προϋπολογισμού του κράτους είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών ανάμεσα στους υπουργούς.

Στην Ελλάδα υπεύθυνο κεντρικό όργανο της εκτελεστικής εξουσίας για την κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού είναι σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.2 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού ο υπουργός των Οικονομικών. Αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών στην οποία έχει ανατεθεί η διεξαγωγή της εργασίας που χρειάζεται για τη σύνταξη του προϋπολογισμού είναι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού στην Ελλάδα αρχίζει το καλοκαίρι, έξι περίπου μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους. Την περίοδο αυτή το Γενικό Λογιστήριο του

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

Κράτους στέλνει στα υπουργεία και στις νομαρχίες, δηλαδή στους φορείς πρώτου βαθμού, εγκύκλιο με οδηγίες για τον τρόπο με τον οποίο θα καταρτίσουν το σχέδιο προϋπολογισμού τους και για το χρόνο που θα πρέπει να το υποβάλουν στο Γενικό Λογιστήριο. Στη συνέχεια το κάθε υπουργείο ζητάει από τις διευθύνσεις, υποδιευθύνσεις κτλ. δηλαδή από τους φορείς κατώτερου βαθμού που υπάγονται στη δικαιοδοσία του, να του στείλουν στοιχεία για τα προβλεπόμενα έξοδα τους (και τα τυχόν έσοδα τους). Τα στοιχεία αυτά επεξεργάζεται η οικονομική υπηρεσία του υπουργείου σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών (Υπηρεσία Εντελλομένων εξόδων) που εδρεύει στο κάθε υπουργείο. Οι υπηρεσίες αυτές διατυπώνουν τις παρατηρήσεις τους για τυχόν αναδιάρθρωση ή περικοπή των εξόδων που προβλέπουν οι φορείς κατώτερου βαθμού για τις δραστηριότητες τους. Οι παρατηρήσεις αυτές τίθενται υπόψη του υπουργού ο οποίος δίνει στην οικονομική του υπηρεσία τις τελικές οδηγίες για την κατάρτιση του Σχεδίου Προϋπολογισμού του υπουργείου του. Το Σχέδιο Προϋπολογισμού του κάθε υπουργείου υπογράφεται από τον υπουργό και υποβάλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Το Γενικό Λογιστήριο, αφού συγκεντρώσει τα Σχέδια Προϋπολογισμών των υπουργείων, προχωρεί στην τελική τους επεξεργασία, διατυπώνει παρατηρήσεις για τυχόν αναδιορθώσεις και προσαρμογές των σχεδίων αυτών και τα εντάσσει στο Τελικό Σχέδιο Προϋπολογισμού του Κράτους. Στην τελική αυτή φάση επεξεργασίας του προϋπολογισμού, αποφασιστικό ρόλο παίζει ο Υπουργός των Οικονομικών. Με βάση το ύψος των προβλεπόμενων εσόδων, τις παρατηρήσεις και εισηγήσεις που διατυπώνουν οι τεχνοοικονομικές του υπηρεσίες για τη σκοπιμότητα των προγραμμάτων δραστηριοτήτων των διαφόρων φορέων και τους στόχους οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής που έχει χαράξει η κυβέρνηση, ο Υπουργός Οικονομικών επιφέρει τις τελικές προσαρμογές στο συνολικό ύψος και τη διάρθρωση των εξόδων κατά δραστηριότητες και φορείς. Προκειμένου να προσαρμόσει τον προϋπολογισμό στους οικονομικούς και δημοσιονομικούς στόχους της κυβέρνησης, ο Υπουργός Οικονομικών έχει το δικαίωμα να προβαίνει ακόμη και σε περικοπές ορισμένων από τα προβλεπόμενα έξοδα των υπουργείων. Το δικαίωμα, βεβαίως, αυτό, δεν ορίζεται ρητά με συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη, αλλά προκύπτει έμμεσα από την ευθύνη που αναθέτει γενικά ο Νόμος (Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού) στον υπουργό να διαχειρίζεται και να εποπτεύει τα οικονομικά του κράτους. Βεβαίως, η εξουσία αυτή του υπουργού υπόκειται σε περιορισμούς. Πρώτον, δεν μπορεί να προβαίνει σε περικοπές των ανελαστικών λεγόμενων εξόδων, δηλαδή, των εξόδων που ορίζονται ρητά με νόμο ή σύμβαση (μισθοί δημοσίων υπαλλήλων, τόκοι δημοσίου χρέους κ.α.) γιατί μια τέτοια

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

ενέργεια έρχεται σε αντίθεση με το νόμο. Δεύτερον, ο Υπουργός Οικονομικών πριν προβεί σε αναμόρφωση και κυρίως σε περικοπή των εξόδων κάποιου υπουργείου έρχεται προηγουμένως σε συνεννόηση με τον αρμόδιο υπουργό. Αν υπάρξει διαφωνία μεταξύ αυτών, τη διαφωνία λύνει η Οικονομική Επιτροπή των Υπουργών ή ο Πρωθυπουργός.

Όσα αναφέρονται παραπάνω αφορούν κυρίως τον προϋπολογισμό εξόδων. Ο προϋπολογισμός εσόδων καταρτίζεται από τον Υπουργό Οικονομικών σε συνεργασία με τη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Τέλος, για την κατάρτιση Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων ακολουθείται διαφορετική κάπως διαδικασία. Υπεύθυνος για την κατάρτιση του,

είναι ο Υπουργός Συντονισμού και Προγραμματισμού, στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται και η σύνταξη των πενταετών προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας. Το Υπουργείο Συντονισμού και Προγραμματισμού καταρτίζει το Σχέδιο προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων κατά φορείς και τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Το Σχέδιο αυτό αποστέλλεται στο Γενικό λογιστήριο και εντάσσεται στον Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους (Δράκου 1998).

4.2.2 Τι αποφασίζεται και από ποιους κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

Κατά τη φάση κατάρτισης του προϋπολογισμού λαμβάνονται σημαντικές αποφάσεις, τόσο σε επίπεδο φορέων όσο και σε επίπεδο κεντρικού οργάνου που είναι υπεύθυνο για τη σύνταξη του προϋπολογισμού.

Οι απαιτήσεις των φορέων για πιστώσεις. Σε επίπεδο φορέων οι αποφάσεις που λαμβάνονται κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού αφορούν το εξής βασικό ζήτημα: Τι χρηματικό πόσο θα ζητήσει ο κάθε φορέας από την κυβέρνηση για να καλύψει τα έξοδα του στο επόμενο έτος; Με αλλά λόγια στη φάση αυτή ο κάθε φορέας αποφασίζει τις απαιτήσεις του σε πιστώσεις.

Για να αποφασίσει ο φορέας ποσά χρήματα θα ζητήσει, πρέπει προηγουμένως να πάρει άλλες σημαντικές αποφάσεις: Ποιες από τις παλιές δραστηριότητες του θα συνεχιστούν και τι καινούρια προγράμματα δραστηριοτήτων θα θέσει σε εφαρμογή κατά το νέο οικονομικό έτος; Οι αποφάσεις πάνω στα δυο αυτά ζητήματα δεν είναι εύκολη υπόθεση. Οι φορείς κυρίως του ανώτερου βαθμού (υπουργοί) πρέπει να λάβουν υπόψη και να σταθμίσουν πλήθος παραγόντων οικονομικούς, τεχνικούς, κοινωνικούς, και πολιτικούς προτού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

αποφασίσουν τι χρηματικό ποσό θα ζητήσουν και για ποια προγράμματα. Η διαδικασία «λήψεως αποφάσεων» για τις απαιτήσεις σε πιστώσεις των φορέων είναι μια περίπλοκη διαδικασία.

Βασικός παράγοντας που βαραίνει στην απόφαση καθορισμού του ύψους των πιστώσεων που θα απαιτήσει ο φορέας είναι η μέθοδος που έχει θεσπιστεί από την κεντρική εξουσία για την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού. Όπως έχει ειπωθεί παραπάνω, οι βασικότερες εναλλακτικές μέθοδοι είναι δυο: η μέθοδος των οριακών μεταβολών, συνήθως αυξήσεων, και η μέθοδος της μηδενικής βάσης.

Αν εφαρμόζεται η μέθοδος των οριακών αυξήσεων, οι περισσότεροι φορείς ακολουθούν την εξής εύκολη λύση: Αποφασίζουν να απαιτήσουν τουλάχιστον τις πιστώσεις που τους είχαν εγκριθεί στο προηγούμενο έτος αυξημένο κατά ένα ποσοστό λόγω μεταβολής των συνθηκών της αγοράς (άνοδος των τιμών). Οι φορείς προτιμούν τη λύση αυτή, γιατί η πιθανότητα να εγκριθούν οι πιστώσεις που ζητούν, είναι μεγάλη. Η λύση αυτή, όμως παρουσιάζει σοβαρά μειονεκτήματα, κυρίως το μειονέκτημα ότι συνεχίζονται δραστηριότητες που αποφέρουν καθαρό όφελος μικρότερο σε σύγκριση με νέα προγράμματα μη ενταγμένα στον προϋπολογισμό του φορέα.

Υπάρχουν βεβαίως οι καινοτόμοι προϊστάμενοι φορέων (γραφειοκράτες και υπουργοί) που, χωρίς να αυξάνουν το συνολικό ύψος πιστώσεων που ζητούν, εντάσσουν στον προϋπολογισμό του νέα προγράμματα δραστηριοτήτων σε αντικατάσταση των παλαιών, μεταβάλλοντας απλώς τη διάρθρωση των δαπανών τους.

Υπάρχουν, τέλος, φορείς που διακινδυνεύουν να προσθέσουν τα νέα προγράμματα που θεωρούν σκόπιμα στα ήδη συνεχιζόμενα, διογκώνοντας έτσι το ύψος των πιστώσεων που ζητούν. Στην τελευταία αυτή περίπτωση η πιθανότητα να εγκριθούν οι αυξημένες πιστώσεις είναι μικρή, όταν μάλιστα η αύξηση των πιστώσεων είναι υπερβολικά μεγάλη και ο φορέας δεν εμπνέει εμπιστοσύνη στον Υπουργό Οικονομικών, γιατί ζητάει συνεχώς μεγαλύτερες πιστώσεις από αυτές που συνήθως παίρνει.

Αν, τώρα, εφαρμόζεται η μέθοδος της μηδενικής βάσης, οι φορείς είναι υποχρεωμένοι να αξιολογούν εξ' αρχής, κάθε φορά που καταρτίζουν τον προϋπολογισμό τους, τη σκοπιμότητα των παλαιών δραστηριοτήτων μαζί με τις νέες. Σ' αυτή την περίπτωση πως αποφασίζουν το ύψος των πιστώσεων που θα ζητήσουν; Η ευκολότερη λύση θα ήταν η εξής: Από τα εναλλακτικά προγράμματα δραστηριοτήτων, παλαιά και νέα, οι φορείς να επιλέξουν εκείνα που θεωρούν ότι είναι επιθυμητά. Στη συνέχεια με βάση τα οικονομικά και τεχνικά δεδομένα της αγοράς να υπολογίσουν το κόστος του κάθε προγράμματος και να το

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

κλιμακώσουν χρονικά. Κατόπιν να προσθέσουν το κόστος όλων των προγραμμάτων για το επόμενο έτος και να ζητήσουν ισόποσο ύψος πιστώσεων.

Η εισήγηση του Κεντρικού Οργάνου για το ύψος και τη διάρθρωση των πιστώσεων. Σε επίπεδο κεντρικού οργάνου, υπεύθυνου για τη σύνταξη του προϋπολογισμού, οι αποφάσεις που λαμβάνονται στη φάση της κατάρτισης αφορούν το συνολικό ύψος των πιστώσεων και τη διάρθρωση τους κατά προγράμματα δραστηριότητας και κατά φορείς τα οποία θα εισηγηθεί στο ή στα νομοθετικά σώματα. Οι αποφάσεις αυτές επηρεάζονται από πλήθος παράγοντες, οι κυριότεροι είναι οι εξής: α) Οι προτιμήσεις των ψηφοφόρων και κυρίως εκείνων που ψήφισαν το κόμμα ή τα κόμματα που βρίσκονται στην κυβέρνηση. Ο προϋπολογισμός που καταρτίζει ο Υπουργός Οικονομικών δεν μπορεί να απέχει πολύ από το δημοσιονομικό πρόγραμμα που εξήγγειλε κατά τις εκλογές το κόμμα που κυβερνά και το οποίο (πρόγραμμα) εκφράζει *grosso modo* τις προτιμήσεις των πολιτών που ψήφισαν το κόμμα αυτό. β) Η δημοσιονομική πολιτική που έχει χαράξει η κυβέρνηση για να αντιμετωπίσει τις βραχυχρόνιες διακυμάνσεις της οικονομίας. γ) Το κόστος και το όφελος των διαφόρων προγραμμάτων που προκύπτει από τις τεχνοοικονομικές μελέτες σκοπιμότητας. δ) Οι πιέσεις των διαφόρων ομάδων συμφερόντων.

Σταθμίζοντας αυτούς και πολλούς άλλους παράγοντες ο Υπουργός οικονομικών αποφασίζει τελικά για το συνολικό ύψος των εξόδων και τη διάρθρωση τους κατά προγράμματα κρατικής δραστηριότητας και κατά φορείς, που θα εισηγηθεί στο Νομοθετικό Σώμα (Δράκου 1998).

4.2.3 Η εκτίμηση των εξόδων και εσόδων του προϋπολογισμού.

Μια βασική εργασία την οποία επωμίζονται οι κρατικές υπηρεσίες που ασχολούνται με την προετοιμασία του προϋπολογισμού, είναι η εκτίμηση των εξόδων και εσόδων για το οικονομικό έτος στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός. Οι κυριότεροι τρόποι εκτίμησης των εσόδων και εξόδων είναι οι εξής: Εκτίμηση των εξόδων. Πολλές, ίσως οι περισσότερες, από τις δαπάνες του κράτους μπορούν να εκτιμούνται με αρκετή ακρίβεια. Από η στιγμή που θα αποφασιστούν τα προγράμματα κρατικών δραστηριοτήτων, παλαιά και νέα, και η χρονική τους κλιμάκωση, οι οικονομικές υπηρεσίες μπορούν να εκτιμήσουν το ύψος των δαπανών για το έτος του προϋπολογισμού ως εξής: υπολογίζουν τις εισροές σε φυσικές μονάδες που πρόκειται να αγοραστούν μέσα στο έτος αυτό, με βάση τις τεχνικές μεθόδους που έχουν

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

αποφασιστεί: υπηρεσίες προσωπικού, μισθώσεις ακινήτων, υλικά, καύσιμα, κτλ. Στη συνέχεια, με βάση τις τιμές των εισροών εκτιμούν τη χρηματική δαπάνη. Εδώ η εκτίμηση για κάθε εισροή δεν μπορεί να γίνει με τον ίδιο βαθμό ακρίβειας, κι αυτό γιατί δεν μπορεί να προβλεφθεί με την ίδια ακρίβεια η τιμή τους. Παραδείγματος χάρη, οι δαπάνες για υπηρεσίες προσωπικού μπορούν να προβλεφθούν με μεγάλη ακρίβεια, διότι ο αριθμός των υπηρετούντων δημοσίων υπαλλήλων είναι γνωστός. Γνωστό είναι επίσης, το μισθολόγιο των υπαλλήλων αυτών, οι αυξήσεις που πρόκειται να δοθούν και οι προσαρμογές λόγω προαγωγών. Με μικρότερη ακρίβεια, όμως, μπορούν να προβλεφθούν οι δαπάνες για προμήθεια υλικών, καυσίμων, κ.α. που οι τιμές τους παρουσιάζουν μεγάλες διακυμάνσεις στην αγορά ή που ορίζονται με διοικητικές πράξεις μονοπωλιακού χαρακτήρα (πετρέλαιο) ή ανεβαίνουν λόγω πληθωρισμού. Στην περίπτωση αυτή η ακρίβεια εκτίμησης της δαπάνης εξαρτάται από την ικανότητα πρόβλεψης της μεταβολής των τιμών.

Υπάρχουν, όμως, κατηγορίες δαπανών που η εκτίμηση του ύψους τους προσκρούει σε σοβαρές ή ακόμη και ανυπέρβλητες δυσκολίες. Πρόκειται, κυρίως, για δαπάνες που το ύψος τους εξαρτάται από απρόβλεπτα γεγονότα ή από παράγοντες που δεν μπορούν να σταθμιστούν εύκολα κατά το χρόνο που καταρτίζεται ο προϋπολογισμός. Οι δαπάνες για παροχή βοήθειας σε σεισμόπληκτους ή σε γεωργούς που καταστρέφεται η παραγωγή τους από θεομηνίες δεν είναι δυνατό να υπολογιστούν με κάποια ακρίβεια, γιατί η διενέργεια τέτοιων δαπανών εξαρτάται από την επέλευση εντελώς τυχαίων γεγονότων.

Για την εκτίμηση των κρατικών εσόδων, κυρίως των φορολογικών, μπορούν να εφαρμοστούν διάφορες μέθοδοι. Μερικές μάλιστα από τις μεθόδους που χρησιμοποιήθηκαν σε παλαιότερες εποχές εξυπηρετούσαν τη σκοπιμότητα να εμφανίζουν τα έσοδα υποεκτιμημένα ώστε να περιορίζεται η τάση της εκτελεστικής εξουσίας για επέκταση των κρατικών δαπανών και ο προϋπολογισμός να κλείνει ισοσκελισμένος ή και πλεονασματικός.

Στη Γαλλία για παράδειγμα, είχε θεσπιστεί επίσημα από το 1823 και εφαρμοζόταν πάνω από έναν αιώνα ο λεγόμενος κανόνας του προτελευταίου έτους. Σύμφωνα με τον κανόνα αυτό, τα έσοδα για το έτος στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός έπρεπε να προβλεφθούν στο ίδιο επίπεδο με τα έσοδα που είχαν πραγματοποιηθεί το προτελευταίο έτος, δηλαδή, το αμέσως προηγούμενο έτος πριν από την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Ο κανόνας αυτός εξυπηρετούσε δυο κυρίως σκοπούς: Πρώτον, περιόριζε τη διακριτική ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας να υπερεκτιμά τα έσοδα με πρόθεση να επεκτείνει τις δαπάνες και δεύτερον, δημιουργούσε πλεονάσματα στον κρατικό προϋπολογισμό – όταν η οικονομία ήταν

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

επεκτεινόμενη – τα οποία η κυβέρνηση διέθετε για τη βαθμιαία εξόφληση του δημόσιου χρέους.

Μια άλλη μέθοδος για την εκτίμηση των εσόδων του προϋπολογισμού που έχει την προέλευση της στη δημοσιονομική πρακτική του περασμένου αιώνα είναι η μέθοδος της μέσης μεταβολής των τελευταίων ετών. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, η πρόβλεψη των εσόδων για το έτος στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός γίνεται με βάση τη μέση ετήσια μεταβολή – αύξηση ή μείωση – των εσόδων που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία τρία ή πέντε έτη. Η μέθοδος αυτή αποτελεί απλή προβολή της τάσης (trend) των εσόδων κατά το παρελθόν. Γι' αυτό ονομάζεται και ιστορική μέθοδος εκτίμησης των εσόδων. Η μέθοδος αυτή, όπως και η προηγούμενη, αποβλέπει στον περιορισμό, σε μικρότερο ίσως βαθμό, της διακριτικής ευχέρειας της εκτελεστικής εξουσίας να υπερεκτιμά τα έσοδα με πρόθεση να επεκτείνει τις δαπάνες.

Στις σύγχρονες αστικές δημοκρατίες που οι λόγοι περιορισμού της εκτελεστικής εξουσίας δεν είναι τόσο ισχυροί όσο σε παλαιότερες εποχές, αναζητούνται και εφαρμόζονται μέθοδοι εκτίμησης των εσόδων που να εξασφαλίζουν το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό ακρίβειας. Αυτό επιβάλλεται όχι τόσο από λόγους προσδιορισμού των ορίων επέκτασης των κρατικών δαπανών, όσο από τη διαπίστωση ότι οι αυτόματες μεταβολές των φορολογικών εσόδων, αυτές καθαυτές, επηρεάζουν ουσιαστικά την οικονομική δραστηριότητα και το επίπεδο απασχόλησης και εθνικού εισοδήματος και πρέπει να είναι από τα πριν γνωστές για την άσκηση αποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής σταθεροποίησης της οικονομίας. Σε πολλές χώρες, λοιπόν, σήμερα (ΗΠΑ, Σκανδιναβικές χώρες, κ.α.) για την ακριβέστερη δυνατή εκτίμηση των φορολογικών εσόδων, αλλά και για άλλους βεβαίως σκοπούς, έχουν καταστρωθεί αναλυτικά οικονομετρικά υποδείγματα που περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό συναρτήσεων και μεταβλητών.

Στην Ελλάδα από τα μέσα της δεκαετίας του '60 χρησιμοποιείται μια λιγότερο πολύπλοκη, αλλά αρκετά αποτελεσματική μέθοδος για την εκτίμηση των φορολογικών εσόδων: είναι η λεγόμενη μέθοδος της εισοδηματικής ελαστικότητας των φορολογικών εσόδων. Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται για την εκτίμηση της αυτόματης μεταβολής των φορολογικών εσόδων, δηλαδή, της μεταβολής που δεν οφείλεται σε αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας αλλά σε μεταβολή της οικονομικής δραστηριότητας και του εθνικού εισοδήματος. Είναι γνωστό ότι το εθνικό εισόδημα και οι μεταβολές του, προσδιορίζουν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό το ύψος και τις μεταβολές πολλών οικονομικών μεγεθών τα οποία αποτελούν τη φορολογική βάση για πολλούς φόρους. Η αύξηση για παράδειγμα του

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

εθνικού εισοδήματος σημαίνει αύξηση των προσωπικών εισοδημάτων (διανεμηθέντα κέρδη, μισθοί, ενοίκια, κ.α.) και είναι επόμενο να προκαλεί αυτόματη αύξηση των εσόδων από τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων. Ή ένα άλλο παράδειγμα είναι, όταν αυξάνει το εθνικό εισόδημα, η κατανάλωση αυξάνει σε απόλυτο μέγεθος και προκαλείται αυτόματη αύξηση των εσόδων από τους έμμεσους φόρους κατανάλωσης. Αντίθετες, βέβαια, είναι οι κινήσεις των φορολογικών εσόδων σε περίπτωση μείωσης του εθνικού εισοδήματος.

Πέρα όμως από τις αυτόματες μεταβολές των φορολογικών εσόδων που προκαλεί η μεταβολή του εθνικού εισοδήματος, θα πρέπει κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού να εκτιμηθούν χωριστά οι μεταβολές των φορολογικών εσόδων που επιφέρουν οι αλλαγές στη φορολογική νομοθεσία. Άλλες από τις μεταβολές αυτές μπορούν να υπολογιστούν ευκολότερα και άλλες δυσκολότερα. Αν για παράδειγμα ο νομοθέτης ανεβάσει τους φορολογικούς συντελεστές του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, μπορεί εύκολα να υπολογιστεί η αύξηση των φορολογικών εσόδων, αν γνωρίζαμε τη διανομή του εισοδήματος κατά κλιμάκια και κατά πηγή. Αντίθετα δυσκολότερα θα μπορούσαν να υπολογιστούν για παράδειγμα οι αυξήσεις των εσόδων ύστερα από νομοθετικό καθορισμό υψηλότερων φορολογικών συντελεστών στα διάφορα προϊόντα. Η μεταβολή των φορολογικών εσόδων εδώ εξαρτάται από την ελαστικότητα ζήτησης και προσφοράς των διαφόρων προϊόντων σε σχέση με την τιμή και γι' αυτό το λόγο και οι υπολογισμοί γίνονται αρκετά δύσκολοι (Δράκου 1998).

4.3 Η ψήφιση του προϋπολογισμού

Το σχέδιο του προϋπολογισμού υποβάλλεται από το υπεύθυνο για την κατάρτιση του όργανο, στο νομοθετικό ή τα νομοθετικά σώματα για συζήτηση και ψήφιση. Σ' αυτή τη φάση λαμβάνεται η πιο σημαντική απόφαση στην όλη διαδικασία του προϋπολογισμού. Αποφασίζεται τι πιστώσεις θα δοθούν στους φορείς για τα διάφορα προγράμματα κρατικής δραστηριότητας και από ποιες πηγές θα αντληθούν τα έσοδα.

Οι καταστατικοί χάρτες όλων των πολιτικών δημοκρατιών προβλέπουν ρητά ή αναγνωρίζουν εθιμικά την αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας για τη λήψη της σοβαρής αυτής απόφασης. Παρ' όλα αυτά σε πολλές χώρες ο ρόλος της νομοθετικής εξουσίας στη διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού έχει τυπικό χαρακτήρα και στην πραγματικότητα είναι περιορισμένος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση της Αγγλίας. Το

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

κοινοβούλιο, σχεδόν πάντοτε, εγκρίνει τον προϋπολογισμό και τα φορολογικά νομοσχέδια όπως τα αποφασίζει και τα εισηγείται ο Υπουργός Οικονομικών. Η συζήτηση και η ψήφιση του προϋπολογισμού στο Κοινοβούλιο δίνει απλώς την ευκαιρία στη μεν κυβέρνηση να εκθέσει τους δημοσιοοικονομικούς της στόχους, στη δε αντιπολίτευση, να ασκήσει κριτική στην οικονομική πολιτική της κυβέρνησης.

Στην Ελλάδα ο ρόλος της νομοθετικής εξουσίας κατά τη διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού είναι στην πραγματικότητα περιορισμένος και έχει τυπικό μάλλον χαρακτήρα. Η Βουλή δεν προβαίνει σε εξονυχιστική εξέταση των διαφόρων προγραμμάτων και κονδυλίων του προϋπολογισμού, ούτε τροποποιεί συνήθως τα κονδύλια των εξόδων, παρόλο που κατά το Σύνταγμα έχει την εξουσία αυτή για ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες δαπανών. Στην πράξη η Βουλή εγκρίνει τον προϋπολογισμό όπως καταρτίζεται από τον Υπουργό Οικονομικών.

Η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού που προβλέπεται από το Σύνταγμα του 1975, τον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού και τον Κώδικα Κανονισμού Εργασιών της Βουλής έχει ως εξής: Ο προϋπολογισμός εισάγεται στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση από τον Υπουργό Οικονομικών. Μαζί με τον προϋπολογισμό ο υπουργός υποβάλλει στη Βουλή και σχετική εισηγητική έκθεση. Ο προϋπολογισμός πρέπει να κατατεθεί στη Βουλή ένα μήνα πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται. Την υποχρέωση αυτή σπάνια τηρούσαν οι ελληνικές κυβερνήσεις στο παρελθόν και η ανωμαλία ρυθμιζόταν με το λεγόμενο «σύστημα των προσωρινών δωδεκατημορίων». Κατά τα τελευταία όμως χρόνια ο προϋπολογισμός κατατίθεται στη Βουλή και ψηφίζεται μέσα στα προβλεπόμενα χρονικά όρια.

Πριν να συζητηθεί το Σχέδιο του Προϋπολογισμού στην Ολομέλεια της Βουλής παραπέμπεται σε ειδική επιτροπή η οποία υποτίθεται ότι αναλύει και εξετάζει το περιεχόμενο του. Η επιτροπή ορίζει εισηγητές από την πλειοψηφία και τη μειοψηφία που συντάσσουν δυο εκθέσεις: μια των εισηγητών της πλειοψηφίας και μια των εισηγητών της μειοψηφίας. Και οι δυο εκθέσεις συνήθως περιορίζονται σε γενικές διαπιστώσεις που αφορούν τη δημοσιονομική και γενικότερη οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και δεν υπεισέρχονται σε λεπτομερείς αξιολογήσεις της σκοπιμότητας των διαφόρων προγραμμάτων και κονδυλίων που περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό. Η έκθεση των εισηγητών της πλειοψηφίας δικαιολογεί συνήθως την οικονομική και ειδικότερα τη δημοσιονομική πολιτική που ακολουθεί η κυβέρνηση, ενώ η έκθεση των εισηγητών της μειοψηφίας ασκεί κριτική στην πολιτική αυτή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

Στη συνέχεια το Σχέδιο του Προϋπολογισμού μαζί με τις εκθέσεις της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας, καθώς και την εισηγητική έκθεση του Υπουργού των Οικονομικών, διαβιβάζεται στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση. Η συζήτηση πάνω στον προϋπολογισμό δεν μπορεί να κρατήσει πάνω από τέσσερις ημέρες (Δαλαμάγκας 2003).

4.4 Η εκτέλεση του προϋπολογισμού

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού αναφέρεται στην πραγματοποίηση των εσόδων και εξόδων που αναγράφονται σ' αυτόν, και αρχίζει με την έναρξη του οικονομικού έτους για το οποίο ψηφίστηκε από τη Βουλή.

Με την εκτέλεση του προϋπολογισμού σχετίζονται αρκετά ενδιαφέροντα θέματα πρακτικής αξίας όπως: Ποια όργανα είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, ποια τα όρια της εξουσίας τους και ποιες οι ευθύνες τους, ποια διαδικασία ακολουθείται για την εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων και ποια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού εξόδων, ποιοι έλεγχοι εξασφαλίζουν χρηστή διαχείριση του «δημόσιου χρήματος», κτλ. Πρέπει εδώ να τονιστεί ιδιαίτερα, ότι η αποτελεσματική εκτέλεση του προϋπολογισμού έχει μεγάλη σημασία: από αυτήν εξαρτάται η πραγματοποίηση των δημοσιονομικών στόχων της κυβέρνησης και σε μεγάλο βαθμό η επιτυχία της οικονομικής πολιτικής (Δαλαμάγκας 2003).

4.4.1 Όργανα αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Στην εκτέλεση του προϋπολογισμού παρεμβαίνουν πολλά όργανα της δημόσιας κυρίως διοίκησης. Τα κυριότερα είναι τα εξής:

Ο Υπουργός Οικονομικών. Σύμφωνα με το νόμο (Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, άρθρο 2) « Ο Υπουργός Οικονομικών είναι αρμόδιος δια την γενικήν διαχείρισιν του προϋπολογισμού και την εντός των νομίμων ορίων εκτέλεσιν αυτού». Άρα, πρωταρχικά, αρμόδιος για την εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι ο Υπουργός Οικονομικών. Την αρμοδιότητα του αυτή ο υπουργός ασκεί με τις υπηρεσίες του υπουργείου του και κυρίως με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Οι εξουσίες του Υπουργού Οικονομικών κατά την εκτέλεση κυρίως του προϋπολογισμού εξόδων είναι μεγάλες. Αναφέρουμε εδώ τις σημαντικότερες:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

1. Ο Υπουργός Οικονομικών μέσω των υπηρεσιών εντελλομένων εξόδων του υπουργείου του που εδρεύουν στα άλλα υπουργεία, ελέγχει αν οι υποχρεώσεις σε βάρος του Δημοσίου που ανέλαβαν οι διατάκτες είναι νόμιμες και αν βρίσκονται μέσα στα όρια που προβλέπονται στον προϋπολογισμό και ορίζονται με πράξεις του.
2. Ο Υπουργός Οικονομικών είναι εξουσιοδοτημένος από το νόμο να ορίζει με πράξεις του, για ορισμένη χρονική περίοδο, το «ποσοστό διαθέσεως πιστώσεων», το οποίο δεν μπορούν να υπερβούν οι φορείς (διατάκτες).
3. Ο Υπουργός Οικονομικών έχει την ευχέρεια, σε δύσκολες δημοσιονομικές συνθήκες ή για άλλους λόγους οικονομικής πολιτικής, να θέτει όρια στις πληρωμές για δαπάνες των φορέων και για ορισμένη χρονική περίοδο.

Με αυτές κυρίως τις εξουσίες ο Υπουργός Οικονομικών παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού και μπορεί να παρεμβαίνει κάθε στιγμή στην πραγματοποίηση κυρίως των εξόδων, όταν αυτό επιβάλλεται από δημοσιονομικές στενότητες ή από μεταβολές των οικονομικών συνθηκών.

Οι κύριοι και δευτερεύοντες διατάκτες είναι τα όργανα τα οποία αναλαμβάνουν υποχρεώσεις για τη διενέργεια κρατικών δαπανών μέσα στα όρια των πιστώσεων που προβλέπονται από τον προϋπολογισμό τους. Οι διατάκτες είναι τα όργανα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Διακρίνονται σε κύριους και δευτερεύοντες: Κύριοι διατάκτες είναι οι υπουργοί οι οποίοι διαθέτουν τις πιστώσεις που αναγράφονται στον προϋπολογισμό του υπουργείου τους. Οι κύριοι διατάκτες μπορούν να μεταβιβάζουν το σύνολο ή μέρος των πιστώσεων τους σε επιτρόπους ή δευτερεύοντες διατάκτες. Οι δευτερεύοντες διατάκτες αναλαμβάνουν υποχρεώσεις μέσα στα όρια των πιστώσεων που τους έχουν μεταβιβαστεί από τους κύριους διατάκτες.

Οικονομικές εφορίες, δημόσια ταμεία και τελωνεία είναι τα όργανα αυτά τα οποία παίζουν σημαντικό ρόλο στην εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων: Οι οικονομικές εφορίες έχουν αναλάβει το έργο της βεβαίωσης των περισσότερων πηγών κρατικών εσόδων. Η βεβαίωση των εσόδων είναι το στάδιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού εσόδων που συνήθως προηγείται της είσπραξης. Το έργο της είσπραξης των κρατικών εσόδων έχουν αναλάβει τα δημόσια ταμεία. Τέλος, τα τελωνεία ασχολούνται και με τη βεβαίωση και με την είσπραξη δασμών και φόρων που επιβάλλονται στα εισαγόμενα προϊόντα.

Οι δημόσιοι υπόλογοι είναι τα πρόσωπα που έχουν από το νόμο αρμοδιότητα να διαχειρίζονται χρήματα, αξίες, ή υλικά που ανήκουν στο κράτος ή άλλα Ν.Π.Δ.Δ. Η ευρεία έννοια του δημόσιου υπόλογου περιλαμβάνει κάθε πρόσωπο που, έστω και περιστασιακά και

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

χωρίς να είναι από το νόμο εξουσιοδοτημένο, αναμιγνύεται στη διαχείριση του «δημόσιου πλούτου». Δημόσιοι υπόλογοι που είναι από το νόμο αρμόδιοι για δημόσια διαχείριση είναι οι διευθυντές ταμείου, οι ελεγκτές, οι διαχειριστές και οι επιμελητές εισπράξεων.

Στην Τράπεζα της Ελλάδος συγκεντρώνονται οι εισπράξεις των εσόδων του κράτους. Όταν κατατίθενται τα κρατικά έσοδα στην Τράπεζα της Ελλάδος, πιστώνεται ο λογαριασμός «Συγκεντρώσεως Εσόδων και Πληρωμών του Δημοσίου» που λειτουργεί στην τράπεζα αυτή. Από το λογαριασμό αυτό αναλαμβάνουν καθημερινά χρηματικά ποσά τα δημόσια ταμεία και ενεργούν τις πληρωμές τους. Με τα αναλαμβανόμενα ποσά χρεώνεται ο παραπάνω λογαριασμός. Όπως φαίνεται, με τη διαχείριση αυτή η Τράπεζα της Ελλάδος παίζει σημαντικό ρόλο στην εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού εξόδων και συγκεκριμένα πριν από την πληρωμή κάθε δαπάνης, το Ελεγκτικό Συνέδριο ενεργεί προληπτικό έλεγχο. Ο έλεγχος αυτός, αφορά τη νομιμότητα και όχι τη σκοπιμότητα της δαπάνης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο που ασκεί αυτόν και άλλους έλεγχους αποτελεί διοικητικό δικαστήριο που υπάγεται στην αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών. Αποτελείται από τον πρόεδρο, τρεις αντιπροέδρους, δεκαεπτά συμβούλους και δεκαπέντε παρέδρους (Δαλαμάγκας 2003).

4.5 Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων συντελείται σε δύο διαφορετικά στάδια: Τη βεβαίωση και την είσπραξη. Το στάδιο της βεβαίωσης προηγείται συνήθως του σταδίου της είσπραξης εσόδων. Εξάλλου τα όργανα που ενεργούν τη βεβαίωση των εσόδων είναι συνήθως διαφορετικά από τα όργανα που ενεργούν την είσπραξη κι αυτό για να αποφεύγονται καταχρήσεις που θα μπορούσαν να συμβούν αν το ίδιο πρόσωπο ήταν αρμόδιο για τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων. Συνήθως η βεβαίωση του εσόδου γίνεται από τον οικονομικό έφορο ενώ η είσπραξη από τον δημόσιο ταμία.

Η βεβαίωση δημόσιου εσόδου είναι η εκτελεστή πράξη του αρμόδιου σε κάθε περίπτωση υπηρεσιακού οργάνου (οικονομικός έφορος, διευθυντής τελωνείου κτλ.) με την οποία διαπιστώνεται η νόμιμη απαίτηση του Δημοσίου και καθορίζονται το πρόσωπο που είναι υπόχρεο για την καταβολή του εσόδου, το είδος και το ύψος του εσόδου και το αρμόδιο για την είσπραξη του δημόσιου ταμείου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

Αρμόδιες υπηρεσίες για τη βεβαίωση του μεγαλύτερου μέρους των κρατικών εσόδων είναι οι οικονομικές εφορίες. Οι υπηρεσίες αυτές έχουν αναλάβει τη βεβαίωση όλων των φόρων που επιβάλλονται στο εσωτερικό της χώρας (φόροι εισοδήματος, φόροι κληρονομιών, κτλ.) . Επίσης αρμόδιες υπηρεσίες για τη βεβαίωση των εσόδων που προέρχονται από δασμούς και φόρους που επιβάλλονται στα εισαγόμενα προϊόντα, είναι τα τελωνεία. Αλλά και άλλα όργανα είναι αρμόδια για τη βεβαίωση άλλων πηγών εσόδων όπως οι γραμματείς των δικαστηρίων για τη βεβαίωση των δικαστικών εξόδων και των χρηματικών ποινών, οι δημόσιες υπηρεσίες που επιβάλλουν πρόστιμα και τέλη κ.α.

Η βεβαίωση των φόρων από τις οικονομικές εφορίες γίνεται ως εξής: Πριν από την πράξη της βεβαίωσης, οι οικονομικές εφορίες προβαίνουν στις απαραίτητες ενέργειες για να διαπιστώσουν τα πρόσωπα – φυσικά ή νομικά – που είναι υπόχρεα για την πληρωμή φόρου και την έκταση της φορολογικής τους υποχρέωσης. Συνήθως συγκεντρώνουν πληροφορίες για το εισόδημα, την κληρονομιά, τον κύκλο εργασιών, κτλ. των διαφόρων προσώπων. Τις πληροφορίες αυτές είναι υποχρεωμένα να παρέχουν τα πρόσωπα με τις δηλώσεις που υποβάλλουν στην εφορία (Δήλωση Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων, Δήλωση Κληρονομιάς, κτλ.). Η οικονομική εφορία ελέγχει την ακρίβεια των στοιχείων (φορολογικός έλεγχος). Με βάση, λοιπόν, τα στοιχεία που συγκεντρώνονται με αυτόν τον τρόπο, ο οικονομικός έφορος υπολογίζει το ποσό του φόρου που υποχρεούται να καταβάλει στο Δημόσιο ο κάθε φορολογούμενος. Στη συνέχεια, ο έφορος συντάσσει τους φορολογικούς καταλόγους που ο καθένας περιλαμβάνει το όνομα του φορολογούμενου, την αιτία της φορολογικής του οφειλής και το ποσό του οφειλόμενου φόρου. Ο φορολογικός κατάλογος αποτελεί το «νόμιμο τίτλο βεβαιώσεως» του φορολογικού εσόδου είναι δηλαδή, το δημόσιο έγγραφο που αποδεικνύει το πρόσωπο του οφειλέτη, το οφειλόμενο ποσό, και την αιτία της οφειλής. Οι «νόμιμοι τίτλοι βεβαιώσεως» στέλνονται στα αρμόδια δημόσια ταμεία και με βάση αυτούς δημιουργείται το δικαίωμα του δημόσιου ταμεία να προβεί στην είσπραξη των αναγραφόμενων σ' αυτούς ποσών.

Δεύτερο στάδιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού εσόδων είναι η είσπραξη από το δημόσιο ταμείο του εσόδου που βεβαιώνεται με τον τρόπο που αναφέρθηκε προηγουμένως.

Για να είναι νόμιμη η είσπραξη ενός δημόσιου εσόδου πρέπει να συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις:

1. Το έσοδο να προβλέπεται με νόμο.
2. Να υπάρχει «νόμιμος τίτλος βεβαιώσεως».
3. Η αρχή που εισπράττει το έσοδο να είναι αρμόδια σύμφωνα με το νόμο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

4. Από την αρχή που εισπράττει το έσοδο, να εκδοθεί κατάλληλη απόδειξη είσπραξης.

Χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, η είσπραξη εσόδου είναι παράνομη και κάτω από ορισμένες συνθήκες αποτελεί ποινικό αδίκημα που τιμωρείται με φυλάκιση τριών τουλάχιστον μηνών.

Αφού ο δημόσιος ταμίας παραλάβει το «νόμιμο τίτλο βεβαιώσεως» από τη βεβαιούσα αρχή πρέπει να στείλει ατομική πρόσκληση στον οφειλέτη για την πληρωμή της οφειλής. Αν περάσει η προθεσμία που ορίζεται στην ατομική πρόσκληση και ο οφειλέτης καθυστερεί την πληρωμή ο ταμίας μπορεί να λάβει τα εξής καταναγκαστικά μέτρα: α) Κατάσχεση κινητών που βρίσκονται στα χέρια του οφειλέτη, β) Κατάσχεση ακινήτων, γ) Προσωπική κράτηση.

Τα χρέη προς το Δημόσιο παραγράφονται μετά την πάροδο πέντε ετών από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο έγινε η βεβαίωση τους ως δημόσιων εσόδων. Ο χρόνος αυτός παραγραφής των χρεών προς το Δημόσιο είναι πολύ πιο σύντομος σε σύγκριση με τον χρόνο παραγραφής των ιδιωτικών χρεών που έχει οριστεί από τον Αστικό Κώδικα σε είκοσι έτη.

Υπάρχουν όμως περιπτώσεις που προβλέπεται μεγαλύτερος χρόνος για την παραγραφή χρέους προς το Δημόσιο. Έτσι, χρέη από εισαγωγικούς δασμούς παραγράφονται ύστερα από την πάροδο δεκαετίας από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο έγινε η βεβαίωση τους. Εξάλλου, χρέη από άπιστη διαχείριση δημόσιων υπολόγων, από τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις ή από καταλογισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου παραγράφονται μετά την πάροδο εικοσαετίας, όπως τα ιδιωτικά χρέη (Δαλαμάγκας 2003).

4.6 Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εξόδων

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εξόδων ενεργείται κυρίως από τους υπουργούς. Οι υπουργοί ως κύριοι διατάκτες διαθέτουν τις πιστώσεις που αναγράφονται στον προϋπολογισμό του υπουργείου τους. Μπορούν εξάλλου να μεταβιβάζουν μέρος ή το σύνολο των πιστώσεων αυτών σε επιτρόπους ή δευτερεύοντες διατάκτες.

Η διαδικασία πραγματοποίησης των κρατικών δαπανών ακολουθεί πέντε στάδια:

1. Ανάλυση της υποχρέωσης.
2. Αναγνώριση της δαπάνης.
3. Εκκαθάριση της δαπάνης.
4. Εντολή πληρωμής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

5. Πληρωμή της δαπάνης.

Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις πριν από κάθε ενέργεια για την εκτέλεση οποιασδήποτε κρατικής δαπάνης απαιτείται η έγκριση από τον αρμόδιο κύριο ή δευτερεύοντα διατάκτη. Η έγκριση αυτή γίνεται με την έκδοση από το διατάκτη πράξης «περί αναλήψεως υποχρεώσεως» ή «διαθέσεως πιστώσεως».

Ανάληψη υποχρέωσης είναι πράξη διοικητική με την οποία ο αρμόδιος διατάκτης, ή άλλο υπηρεσιακό όργανο εξουσιοδοτημένο από το νόμο, δημιουργεί υποχρέωση του κράτους προς πληρωμή κάποιας δαπάνης. Για να αναληφθεί οποιαδήποτε υποχρέωση σε βάρος του Δημοσίου από ένα διατάκτη πρέπει να συντρέχουν τα εξής στοιχεία: **α)** Να υπάρχει διάταξη νόμου που να προβλέπει τη δαπάνη, **β)** Η δαπάνη να αναγράφεται στον προϋπολογισμό και να υπάρχουν περιθώρια της σχετικής πίστωσης, **γ)** Η δαπάνη να προβλέπεται στον σχετικό πίνακα ανάλυσης της πίστωσης, **δ)** Η δαπάνη να μην υπερβαίνει το ποσοστό διάθεσης των πιστώσεων που έχει ορίσει ο Υπουργός Οικονομικών και **ε)** Η πραγματοποίηση και η πληρωμή της δαπάνης να αναφέρεται στο οικονομικό έτος στο οποίο εκτελείται ο προϋπολογισμός.

Η παρακολούθηση της ανάληψης των υποχρεώσεων γίνεται από τις υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων που εδρεύουν στα διάφορα υπουργεία. Οι υπηρεσίες αυτές βεβαιώνουν πάνω στο σχέδιο της πράξης με την οποία γίνεται η ανάληψη της υποχρέωσης, και πριν να υπογραφεί από τον κύριο ή δευτερεύοντα διατάκτη, ότι υπάρχει ανάλογη πίστωση και ότι δεν γίνεται υπέρβαση του ποσοστού διάθεσης πιστώσεων που έχει ορίσει ο υπουργός. Αν η υπηρεσία εντελλομένων εξόδων βεβαιώνει ότι δεν υπάρχουν όρια διάθεσης της σχετικής πίστωσης, ο αρμόδιος διατάκτης δεν θα πρέπει να προχωρήσει στην έγκριση της πίστωσης αυτής. Αν παρ' όλα αυτά επιμένει στην έγκριση και πραγματοποίηση της δαπάνης η παραπάνω υπηρεσία ενημερώνει τον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος εισηγείται σχετικά στον Πρόεδρο της Κυβέρνησης και αποφασίζουν μαζί πάνω στο ζήτημα.

Για ορισμένες δαπάνες, που λόγω της φύσης τους είναι υποχρεωτικές για το κράτος είτε με σύμβαση (π.χ. Δαπάνες για αποδοχές, συντάξεις, νοσηλεία, εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, εξυπηρέτηση δημόσιου χρέους), η ανάληψη της υποχρέωσης γίνεται στην αρχή του οικονομικού έτους για ολόκληρο το ποσό που αναγράφεται στον προϋπολογισμό χωρίς να χρειάζονται συνεχείς διοικητικές πράξεις.

Αναγνώριση της δαπάνης. Αναγνώριση της δαπάνης είναι η διαπίστωση από τον κύριο ή δευτερεύοντα διατάκτη, ή άλλο όργανο εξουσιοδοτημένο από το νόμο, ότι η δαπάνη πραγματοποιήθηκε. Η αναγνώριση της δαπάνης γίνεται με απλή πράξη θεώρησης των

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

παραπάνω οργάνων. Η πράξη αυτή δεν περιβάλλεται με ορισμένο τύπο. Αρκεί και το απλό διαβιβαστικό του δικαιολογητικού εγγράφου της δαπάνης για να εκφραστεί η δήλωση του διατάκτη για αναγνώριση της δαπάνης.

Στο στάδιο της εκκαθάρισης της δαπάνης προσδιορίζονται τα δικαιώματα των πιστωτών του Δημοσίου. Η εκκαθάριση της δαπάνης γίνεται από τις υπηρεσίες εντελλομένων εξόδων. Οι υπηρεσίες αυτές ελέγχουν την πληρότητα και την ορθότητα των δικαιολογητικών της δαπάνης και συντάσσουν «πράξη εκκαθαρίσεως» στην οποία αναγράφεται ολογράφως και αριθμητικώς το εκκαθαριζόμενο χρηματικό ποσό που δικαιούται ο πιστωτής του Δημοσίου.

Μετά την εκκαθάριση δίνεται εντολή στο Δημόσιο Ταμείο να πληρώσει τη δαπάνη. Η εντολή αυτή πληρωμής έχει τη μορφή ειδικής διοικητικής πράξης που ονομάζεται χρηματικό ένταλμα πληρωμής.

Την εντολή προς το Δημόσιο Ταμείο εκδίδει η υπηρεσία εντελλομένων εξόδων. Ο προϊστάμενος της υπηρεσίας ελέγχει τη νομιμότητα της δαπάνης και την πληρότητα των δικαιολογητικών και ακόμη εξετάζει αν το ποσό που πρέπει να πληρωθεί βρίσκεται μέσα στα όρια πληρωμών που έχει θέσει ο Υπουργός Οικονομικών. Αφού διαπιστώσει ότι όλα αυτά είναι εντάξει, εκδίδει και υπογράφει το χρηματικό ένταλμα πληρωμής σε τρία οπωσδήποτε αντίγραφα. Καμία δαπάνη του κράτους δεν πληρώνεται χωρίς την έκδοση χρηματικού εντάλματος πληρωμής. Εξαιρέσεις μπορεί να υπάρξουν σε περιπτώσεις σταθερών και διαρκών ή περιοδικού χαρακτήρα δαπανών. Σε τέτοιες περιπτώσεις με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών οι δαπάνες μπορεί να πληρώνονται με άλλους τίτλους πληρωμής όπως είναι οι μισθολογικές καταστάσεις. Το χρηματικό ένταλμα πληρωμής, προορίζεται να σταλεί στο Δημόσιο Ταμείο και με βάση αυτό να γίνει η πληρωμή της δαπάνης.

Προτού όμως σταλεί στο Δημόσιο Ταμείο προς πληρωμή, το χρηματικό ένταλμα μαζί με όλα τα δικαιολογητικά της δαπάνης υποβάλλεται σε έναν ακόμη τον τελευταίο προληπτικό έλεγχο, πέρα από εκείνους που ασκούνται στα προηγούμενα στάδια. Αυτή τη φορά ο προληπτικός έλεγχος δεν ενεργείται από διοικητική υπηρεσία όπως στα προηγούμενα στάδια, αλλά από δικαστικό όργανο, το Ελεγκτικό Συνέδριο. Επειδή ο αριθμός των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής που εκδίδονται καθημερινά είναι πολύ μεγάλος ο προληπτικός έλεγχος δεν μπορεί να ασκείται από την ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου και γι' αυτό ανατίθεται στους παρέδρους και επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κατά τον έλεγχο του χρηματικού εντάλματος πληρωμής ο πάρεδρος ή ο επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξετάζει από την αρχή τα εξής:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού

1. Αν η δαπάνη για την οποία έχει εκδοθεί εντολή πληρωμής στηρίζεται σε διάταξη νόμου.
2. Αν για τη δαπάνη αναγράφεται σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό.
3. Αν το ύψος του χρηματικού εντάλματος βρίσκεται μέσα στα όρια του ποσοστού διαθέσεως πιστώσεων που έχει ορίσει ο Υπουργός των Οικονομικών.
4. Αν το ποσό που πρόκειται να πληρωθεί βρίσκεται μέσα στα όρια πληρωμών που έχει θέσει ο Υπουργός Οικονομικών.
5. Αν τα δικαιολογητικά είναι πλήρη και έχουν συνταχθεί σύμφωνα με τις αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών.

Αν συντρέχουν όλες αυτές οι προϋποθέσεις που απαιτεί ο νόμος, ο πάρεδρος ή ο επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου θεωρεί με την υπογραφή του το χρηματικό ένταλμα πληρωμής, το οποίο είναι πλέον έτοιμο να αποσταλεί στον αρμόδιο ταμία για να πληρωθεί. Αν όμως ο πάρεδρος διαπιστώσει ότι δεν ικανοποιείται κάποια από τις παραπάνω προϋποθέσεις αρνείται να θεωρήσει το ένταλμα και το επιστρέφει στην υπηρεσία που το έχει εκδώσει. Στην περίπτωση αυτή ο υπουργός μπορεί ή να ματαιώσει εντελώς τη διαδικασία ή να διατάξει τη συμπλήρωση τυχόν παραλήψεων (δικαιολογητικά) ή τέλος να διαφωνήσει με τον πάρεδρο και να το ξαναστείλει για θεώρηση. Στην τελευταία περίπτωση ο πάρεδρος διαβιβάζει το ένταλμα στο αρμόδιο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου το οποίο αποφασίζει είτε τη θεώρηση του εντάλματος ή την απόρριψη του (Καράγεωργα, 1980).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ο έλεγχος του προϋπολογισμού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

5. Ο έλεγχος του προϋπολογισμού

5.1 Αντικείμενο ελέγχου

Ο έλεγχος του προϋπολογισμού αναφέρεται κυρίως στην εξέταση της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο έλεγχος της νομιμότητας πιστοποιεί αν η διαχείριση των εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού γίνεται σύμφωνα με τους νόμους που ισχύουν στη χώρα.

Κατά τον έλεγχο της νομιμότητας, μεταξύ άλλων, εξετάζεται:

1. Αν οι δαπάνες που ενεργούνται και τα έσοδα που εισπράττονται προβλέπονται από διάταξη νόμου.
2. Αν η δαπάνη γίνεται για αντικείμενο, είδος ή σκοπό που αναγράφεται ρητά στον προϋπολογισμό.
3. Αν η δαπάνη βρίσκεται μέσα στα όρια της πίστωσης που προβλέπει ο προϋπολογισμός ή ορίζει το Κεντρικό Όργανο Διοίκησης.
4. Αν η δαπάνη ενεργείται από νόμιμα εξουσιοδοτημένο φορέα.
5. Αν ακολουθείται η νόμιμη διαδικασία για τη διενέργεια της δαπάνης (π.χ. μειοδοτικός διαγωνισμός, έκδοση τιμολογίων, κτλ.) και για την είσπραξη του εσόδου (προηγούμενη βεβαίωση, έκδοση απόδειξης, κτλ.).

Ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας πιστοποιεί αν κατά τη δημοσιονομική διαχείριση εφαρμόζεται η οικονομική αρχή της μεγιστοποίησης του αποτελέσματος (οφέλους) και της ελαχιστοποίησης του κόστους. Κατά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας εξετάζεται κυρίως: **α)** Αν, εντός των περιορισμών που θέτουν τα διαθέσιμα μέσα, επιλέγονται, από τα εναλλακτικά προγράμματα, εκείνα που προσκομίζουν το μεγαλύτερο δυνατό όφελος, και **β)** Αν το επιδιωκόμενο κάθε φορά αποτέλεσμα (σκοπός, στόχος, πρόγραμμα) επιτυγχάνεται με το μικρότερο δυνατό κόστος.

Ο έλεγχος της νομιμότητας αναπτύχθηκε και οργανώθηκε από πολύ παλιά στη Γαλλία και στην Αγγλία και από εκεί με διάφορες παραλλαγές εξαπλώθηκε σε πολλές άλλες χώρες. Σήμερα ο έλεγχος της νομιμότητας κυριαρχεί στα δημοσιονομικά συστήματα όλων σχεδόν των πολιτικών δημοκρατιών. Από την άλλη μεριά, η ανάγκη έλεγχου της αποτελεσματικότητας άρχισε να αναγνωρίζεται μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Στις ΗΠΑ αναπτύχθηκαν και άρχισαν να υιοθετούνται συστήματα και μέθοδοι ελέγχου της

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ο έλεγχος του προϋπολογισμού

αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης όπως η μέθοδος Αναλύσεως Κόστους – Οφέλους, το Σύστημα Σχεδιασμού – Προγραμματισμού – Προϋπολογισμού και άλλα. Πρόσφατα αυτές οι μέθοδοι επεκτείνονται και σε άλλες χώρες (Καράγεωργα, 1980).

5.2 Τρόποι ελέγχου

Στα περισσότερα δημοσιονομικά συστήματα έχουν διαμορφωθεί και θεσμοθετηθεί δύο τρόποι ελέγχου: **α)** Ο προληπτικός ή προϋπολογιστικός έλεγχος, και **β)** Ο κατασταλτικός ή απολογιστικός έλεγχος.

Ο προληπτικός έλεγχος γίνεται κυρίως πριν από ορισμένα στάδια της διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού εξόδων. Για παράδειγμα, πριν από την ανάληψη υποχρέωσης για τη διενέργεια μιας δαπάνης ή πριν από την πληρωμή της δαπάνης ελέγχεται αν η δαπάνη προβλέπεται από διάταξη νόμου, αν το αντικείμενο για το οποίο γίνεται αναγράφεται στον προϋπολογισμό, αν βρίσκεται μέσα στα όρια που ορίζονται από τον προϋπολογισμό ή το κεντρικό εκτελεστικό όργανο, αν ενεργείται από νόμιμα εξουσιοδοτημένο φορέα κτλ. Ο προληπτικός έλεγχος μπορεί να εκτείνεται ως την εξέταση τήρησης της νόμιμης διαδικασίας προμήθειας, της έκδοσης απαραίτητων δικαιολογητικών, κ.α. Ο προληπτικός έλεγχος διεξάγεται συνήθως από όργανο που βρίσκεται έξω από τη δικαιοδοσία του φορέα που ενεργεί τη δαπάνη, όπως ο Υπουργός Οικονομικών ή το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο κατασταλτικός έλεγχος συνίσταται στην εκ των υστέρων πιστοποίηση της νομιμότητας των δημοσιονομικών πράξεων και στην επαλήθευση της ακρίβειας των λογιστικών εγγράφων. Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο μπορεί να εφαρμόζεται η τεχνική της λεπτομερούς εξέτασης κάθε πράξης ή μπορεί να εφαρμόζεται η τεχνική του δειγματοληπτικού ελέγχου. Εξάλλου, ο κατασταλτικός έλεγχος πέρα από την εκ των υστέρων εξέταση της νομιμότητας των πράξεων της δημοσιονομικής διαχείρισης μπορεί να επεκτείνεται και σε εξέταση της αποτελεσματικότητας, της απόδοσης και της επάρκειας του φορέα σε σχέση με το πρόγραμμα που έχει αναλάβει. Συνήθως ο κατασταλτικός έλεγχος διεξάγεται από όργανα που είναι ανεξάρτητα από τη διοίκηση. Στην Ελλάδα ο έλεγχος αυτός γίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το όργανο αυτό συνήθως υποβάλλει εκθέσεις με τα πορίσματα του κατασταλτικού ελέγχου στο Νομοθετικό Σώμα (Καράγεωργα, 1980).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ο έλεγχος του προϋπολογισμού

5.3 Τα όργανα ελέγχου

Ως προς το όργανο που πρέπει να ασκούν τον προληπτικό έλεγχο της νομιμότητας υπάρχει σοβαρή διάσταση απόψεων στη θεωρία και ακολουθείται διαφορετική πρακτική στις διάφορες χώρες.

Υποστηρίζεται, πρώτα, η άποψη ότι ο προληπτικός έλεγχος πρέπει να ασκείται από το Κοινοβούλιο. Το επιχείρημα είναι ότι το Κοινοβούλιο ψηφίζει τον προϋπολογισμό και άρα θα πρέπει το ίδιο να επιβλέπει και την εκτέλεση του. Προληπτικός έλεγχος από το Κοινοβούλιο δεν ασκείται σήμερα σε καμιά χώρα. Μια άλλη άποψη είναι ότι ο προληπτικός έλεγχος πρέπει να ασκείται από όργανο της κρατικής διοίκησης και μάλιστα από το κεντρικό εκείνο όργανο που είναι υπεύθυνο για τα δημόσια οικονομικά, όπως ο Υπουργός Οικονομίας στη χώρα μας.

Τέλος, υποστηρίζεται από πολλούς η άποψη ότι ο προληπτικός έλεγχος της νομιμότητας πρέπει να ασκείται από δικαστικό σώμα ανεξάρτητο από τους φορείς που είναι αρμόδιοι για την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείται συνήθως από όργανο ανεξάρτητο από την κρατική διοίκηση (Καράγεωργα, 1980).

5.4 Ο έλεγχος του προϋπολογισμού στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα ασκείται και προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος του προϋπολογισμού. Ουσιαστική βέβαια σημασία έχει ο προληπτικός έλεγχος.

Προληπτικό έλεγχο των κρατικών δαπανών στην Ελλάδα ασκούν δύο όργανα: ο Υπουργός των Οικονομικών ως κεντρικό όργανο της κρατικής διοίκησης, υπεύθυνο για τα δημόσια οικονομικά της χώρας, και το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανεξάρτητο δικαστικό σώμα. Ο έλεγχος του Υπουργού των Οικονομικών γίνεται πριν από τον έλεγχο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στη διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού ο έλεγχος του υπουργού ασκείται κυρίως στο στάδιο της ανάληψης της υποχρέωσης από τους διατάκτες και στο στάδιο της έκδοσης της εντολής πληρωμής, και ενεργείται μέσω των υπηρεσιών του (Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων). Οι υπηρεσίες αυτές πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε υποχρέωσης από τον διατάκτη, ελέγχουν αν υπάρχει ανάλογη πίστωση και αν

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ο έλεγχος του προϋπολογισμού

η αναλαμβανόμενη υποχρέωση βρίσκεται μέσα στα όρια του ποσοστού διάθεσης πιστώσεων που έχει ορίσει ο Υπουργός Οικονομίας. Εξάλλου, πριν δοθεί εντολή πληρωμής της δαπάνης, ο προϊστάμενος της υπηρεσίας εντελλομένων εξόδων ελέγχει τη νομιμότητα της δαπάνης, την πληρότητα των δικαιολογητικών και εξετάζει αν το ποσό που πρόκειται να πληρωθεί βρίσκεται μέσα στα όρια που έχει θέσει ο Υπουργός Οικονομικών. Μετά τους διοικητικούς αυτούς ελέγχους ακολουθεί δικαστικός προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο έλεγχος αυτός, ενεργείται πριν από την πληρωμή της δαπάνης και εξετάζει από την αρχή τη νομιμότητα της δαπάνης και την επάρκεια της προβλεπόμενης πίστωσης.

Ο κατασταλτικός έλεγχος στην Ελλάδα ασκείται μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τη Βουλή. Η διαδικασία είναι η εξής:

Αφού λήξει το οικονομικό έτος στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους συντάσσει απολογισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης, ο οποίος περιλαμβάνει τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού εξόδων και εσόδων. Στην πλευρά των εσόδων καταχωρούνται σε χωριστές στήλες τα προβλεφθέντα, βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα έσοδα κατά κατηγορίες και είδη. Στην πλευρά των δαπανών καταχωρούνται οι πιστώσεις που χορηγήθηκαν, οι υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν, οι πληρωμές, οι αδιάθετες πιστώσεις και οι υπερβάσεις πιστώσεων κατά φορέα και είδος εξόδου. Εξάλλου, το Γενικό Λογιστήριο καταρτίζει τον Ισολογισμό του Κράτους που μεταξύ των άλλων παρουσιάζει την ταμειακή κατάσταση και την κατάσταση του δημόσιου χρέους.

Ο Απολογισμός και ο Ισολογισμός του Κράτους αποστέλλονται από τον Υπουργό των Οικονομικών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο τους υποβάλλει σε έλεγχο. Στη συνέχεια ο Υπουργός των Οικονομικών υποβάλλει τον Απολογισμό και Ισολογισμό στη Βουλή, η οποία αφού τους ελέγξει προβαίνει σε κύρωση τους (Καράγεωργα, 1980).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

ΕΝΟΤΗΤΑ Β

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο .

1. Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

1.1. Εισαγωγή

Η περίοδος μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο χαρακτηρίζεται από μια δραματική αύξηση των δημόσιων δαπανών, σε όλες τις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α και κυρίως στις Ευρωπαϊκές χώρες-μέλη του Οργανισμού. Η αύξηση αυτή αποδίδεται στην επέκταση της κρατικής δραστηριότητας γενικότερα και κυρίως στο κράτος πρόνοιας που δημιουργήθηκε και επεκτάθηκε σημαντικά στην περίοδο από το 1950 μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Την περίοδο εκείνη οι περισσότερες Ευρωπαϊκές οικονομίες εφάρμοζαν κάποια μορφή Κεϋνσιανής οικονομικής πολιτικής, η οποία στηριζόταν στην άσκηση ενεργούς νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των κυκλικών διακυμάνσεων στην οικονομία. Η διεθνής οικονομία λειτουργούσε τότε υπό το καθεστώς των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και η αυτονομία στην άσκηση οικονομικής πολιτικής από κάθε χώρα ήταν αρκετά μεγάλη. Αν και το διεθνές εμπόριο είχε αρχίσει να αυξάνεται σημαντικά, μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο (ΔΠΠ), ο βαθμός ενσωμάτωσης των περισσότερων οικονομιών στην παγκόσμια οικονομία ήταν ακόμη σχετικά μικρός.

Μετά όμως την πρώτη και ιδιαίτερα τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση, η οποία επηρέασε σημαντικά την οικονομική δραστηριότητα, άρχισαν να εμφανίζονται σημαντικά προβλήματα ανεργίας και υψηλού πληθωρισμού. Οι περισσότερες χώρες, για να αντιμετωπίσουν την οικονομική ύφεση, συνέχισαν να χρησιμοποιούν τα παραδοσιακά πλέον Κεϋνσιανά εργαλεία της επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των δημόσιων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, το οποίο σε αρκετές χώρες ξεπέρασε το 50% (Tanzi and Schuknecht 2000). Γρήγορα όμως έγινε αντιληπτό ότι η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική δεν μπορούσε να αντιμετωπίσει τα προβλήματα ανεργίας και πληθωρισμού και το μόνο που πέτυχε ήταν η σημαντική διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Τα εργαλεία που βοήθησαν τις μεταπολεμικές οικονομίες να ανακάμψουν και να έχουν υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης δεν απέδιδαν πλέον όπως στο παρελθόν, με αποτέλεσμα να υπάρξει σημαντική στροφή στην οικονομική πολιτική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

Μισό αιώνα περίπου μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, έγινε αντιληπτό ότι το διεθνές οικονομικό περιβάλλον είχε αλλάξει δραματικά. Οι αγορές είχαν γίνει πολύ πιο εξεζητημένες και η αλληλεξάρτηση των Ευρωπαϊκών οικονομιών ήταν πολύ μεγαλύτερη απ' ό,τι στο παρελθόν. Επιπλέον, οι επαναστατικές αλλαγές στην τεχνολογία και ιδιαίτερα στην πληροφορική και η παγκοσμιοποίηση των συναλλαγών είχαν μεταβάλει το περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν οι αγορές και οι κυβερνήσεις.

Η μεγάλη κινητικότητα των κεφαλαίων διεθνώς, η είσοδος νέων χωρών στη διεθνή σκηνή, ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση του συστήματος των κεντρικά προγραμματισμένων οικονομιών και η συνειδητοποίηση από τις κυβερνήσεις ότι οι βαθμοί ελευθερίας στην άσκηση οικονομικής και κυρίως δημοσιονομικής πολιτικής έχουν περιοριστεί, άλλαξαν ριζικά την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Ακόμη έγινε αντιληπτό ότι οι υψηλές δημόσιες δαπάνες και η χρηματοδότηση τους με υψηλότερη φορολογία δημιουργούσε σημαντικά αντικίνητρα στην επιχειρηματική και γενικότερα στην οικονομική δραστηριότητα.

Οι πιο πάνω εξελίξεις σε συνδυασμό με τις προβλέψεις ότι λόγω γήρανσης του πληθυσμού, κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες, οι πιέσεις για αύξηση των δημόσιων δαπανών θα αυξηθούν σημαντικά τα επόμενα χρόνια, οδήγησαν τις περισσότερες χώρες να πάρουν σημαντικά μέτρα, τόσο στην πλευρά των εσόδων όσο και των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, όχι μόνο για να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, αλλά και για να δημιουργήσουν πλεονάσματα ώστε να έχουν τα περιθώρια να αντιμετωπίσουν τις μελλοντικές τους δημοσιονομικές ανάγκες.

1.2. Η κατάσταση την Ελλάδα

Η Ελλάδα ξεκίνησε τη διαδικασία ανασυγκρότησης της, μετά τον πόλεμο, με αρκετή καθυστέρηση και η προσπάθεια για τη δημιουργία γενικευμένου κράτους πρόνοιας έγινε κυρίως στη δεκαετία του 1980. Η περίοδος αυτή συμπίπτει με την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε) και το σημαντικό άνοιγμα των αγορών, με αποτέλεσμα η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική που επιχειρήθηκε στην περίοδο μετά την πρώτη και τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση να μην έχει ικανοποιητικά αποτελέσματα και να οδηγήσει σε σημαντική αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Έτσι, οι δημόσιες δαπάνες αυξήθηκαν σημαντικά

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

και ξεπέρασαν, στη δεκαετία του 1990, το 50% του ΑΕΠ, αν και πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι η αύξηση αυτή οφείλεται σε κάποιο βαθμό και στις αυξημένες δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς και κυρίως στην αυξημένη δαπάνη για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους, το οποίο εν τω μεταξύ είχε αυξηθεί πολύ γρήγορα, λόγω των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων που είχαν δημιουργηθεί σε όλη σχεδόν την περίοδο μετά τη μεταπολίτευση. Τη δεκαετία του 1990 τα ελλείμματα τιθασεύτηκαν και το δημόσιο χρέος άρχισε να μειώνεται σταθερά, αλλά με πολύ αργούς ρυθμούς.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία δέκα χρόνια, το δημόσιο χρέος της χώρας ως ποσοστό του ΑΕΠ εξακολουθεί να είναι σε πολύ υψηλά επίπεδα (το μεγαλύτερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση) και η εξυπηρέτηση του απορροφά σήμερα γύρω στο 5% του ΑΕΠ ετησίως. Με δεδομένες τις μεγάλες πιέσεις για αύξηση δαπανών στο μέλλον και ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, γίνεται σαφές ότι, όπως τονίζουν συνεχώς και οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, το κράτος πρέπει μα πάρει έγκαιρα μέτρα για να αποφευχθεί δημοσιονομικό αδιέξοδο. Μια εικόνα για τις προοπτικές εξέλιξης του δημόσιου χρέους, αν δεν ληφθούν μέτρα, δίνεται στον πίνακα 1.

Αν και οι προβολές αυτές, τόσο για την Ελλάδα όσο και για τις άλλες χώρες, είναι πολύ ευαίσθητες στις υποθέσεις που γίνονται για την εξέλιξη των ρυθμών μεγέθυνσης του ΑΕΠ, των επιτοκίων, κ.α., εντούτοις τα μεγέθη είναι ενδεικτικά των διαστάσεων που μπορεί να πάρει μελλοντικά το δημόσιο χρέος στη χώρα μας. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκπονήσει και άλλα σενάρια τα οποία δείχνουν μια ακόμη πιο δυσμενή εξέλιξη. Στον παρακάτω πίνακα φαίνεται ότι η Ελλάδα είναι η χώρα με τις δυσμενέστερες προοπτικές για την εξέλιξη του δημόσιου χρέους, σε σχέση με όλες τις άλλες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επειδή η αντιμετώπιση του προβλήματος δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο μέσομακροπρόθεσμα και μέσα από πολιτικές που θα έχουν συνέχεια, συνέπεια και αξιοπιστία, γι αυτό και έχει σημασία να διερευνηθούν οι τρόποι με τους οποίους θα μπορέσει η χώρα μας να αντιμετωπίσει την πρόκληση. Οι εκτιμήσεις των διεθνών οργανισμών αλλά και των ειδικών δείχνουν η Ελλάδα πρέπει να δημιουργήσει, στα επόμενα χρόνια, σημαντικά πρωτογενή δημοσιονομικά πλεονάσματα, τα οποία σε συνδυασμό με ταχύρυθμη μεγέθυνση του ΑΕΠ θα συμβάλουν στην αποκλιμάκωση του δημοσίου χρέους.

Η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων προϋποθέτει αύξηση εσόδων και μείωση δαπανών. Η αύξηση όμως των εσόδων του προϋπολογισμού δεν φαίνεται να είναι η

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

ενδεδειγμένη μέθοδος, εκτός και αν προέρχεται από τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και τον περιορισμό της φοροδιαφυγής. Από την άλλη πλευρά η μείωση των δαπανών φαίνεται δύσκολη λόγω και των αυξημένων αναγκών για υποδομές, παιδεία, κοινωνική προστασία, κ.α. Η αντιμετώπιση επομένως του προβλήματος δεν είναι εύκολη και γι αυτό χρειάζεται μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και αποφασιστικότητα εκ μέρους του πολιτικού μας συστήματος.

Έχει ίσως ενδιαφέρον να τονιστεί ότι η δημοσιονομική μας πολιτική, τα τελευταία χρόνια, εστιάστηκε πρωταρχικά στη μείωση των ελλειμμάτων, αφού βασικός στόχος της χώρας ήταν η συμμόρφωση με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και καμιά ουσιαστική προσπάθεια δεν έγινε για αλλαγή του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου με το οποίο ασκείται η δημοσιονομική πολιτική. Αν και είναι απόλυτα σαφές ότι μετά την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ, το μόνο ουσιαστικό μακροοικονομικό εργαλείο είναι η δημοσιονομική πολιτική, ελάχιστα έγιναν για να αλλάξει ο τρόπος άσκησης της. Η σύνταξη και εκτέλεση του Προϋπολογισμού, η διοίκηση των φορέων του Δημοσίου, όπως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Τοπική Αυτοδιοίκηση και γενικότερα η οικονομική διοίκηση του δημόσιου τομέα δεν έχουν αλλάξει παρά μόνο οριακά.

Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Ελλάδα το είχαν και άλλες χώρες στο παρελθόν και οι περισσότερες από αυτές μπόρεσαν να το αντιμετωπίσουν όχι μόνο με αυστηρή δημοσιονομική πολιτική αλλά και με σημαντικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του δημόσιου τομέα γενικότερα. Έτσι πολλές χώρες άλλαξαν τον τρόπο και τις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, εισήγαγαν νέες μεθόδους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και κυρίως προχώρησαν στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που έχουν οι δημόσιες δαπάνες. Μέσα από συντονισμένες δράσεις, πολλές χώρες μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα μέσα από σημαντική μείωση των δημόσιων δαπανών τους ως ποσοστό του ΑΕΠ, και χωρίς αύξηση της φορολογίας (Schuknecht and Tanzi 2005). Το ενδιαφέρον είναι ότι η προσαρμογή αυτή έγινε χωρίς να μειωθεί σημαντικά η ποσότητα και η ποιότητα των παρεχομένων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρουν στους πολίτες τους αυτές οι χώρες. Σε μια σειρά μελετών που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, για ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, έχει δειχτεί ότι το δημοσιονομικό θεσμικό πλαίσιο μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών και της μείωσης του δημόσιου χρέους. Το

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

θέμα των δαπανών του Προϋπολογισμού φαίνεται να έχει απασχολήσει ελάχιστα το πολιτικό μας σύστημα. Αν και δύο πρόσφατες μελέτες που έγιναν από ειδικούς του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Diamond, 2005) και του Υπουργείου Οικονομικών του Ηνωμένου Βασιλείου (HMT, 2002), εντοπίζουν μεγάλες αδυναμίες στο σημερινό σύστημα σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως τη σχεδόν καθολική ανυπαρξία συστήματος αξιολόγησης των δαπανών, εντούτοις καμιά πρωτοβουλία δεν έχει αναληφθεί για συστηματική μεταρρύθμιση του συστήματος.

Τις τελευταίες δεκαετίες όλες οι συζητήσεις για δημοσιονομική μεταρρύθμιση έχουν περιοριστεί στην ανάγκη για φορολογική μεταρρύθμιση και σχεδόν καμιά συζήτηση δεν γίνεται για το άλλο σκέλος του Προϋπολογισμού, που είναι οι δαπάνες. Ακόμη, βασικός άξονας των συζητήσεων για τη δημοσιονομική πολιτική είναι το πόσο ξοδεύει το κράτος για κάθε δραστηριότητα και θεωρείται ότι όσο πιο πολύ ξοδεύεται τόσο το καλύτερο. Αυτή η προσέγγιση όμως είναι όχι μόνο παραπλανητική για την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά είναι συνήθως και πηγή για μεγάλες σπατάλες στο Δημόσιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

Πίνακας 1 Προβολές στα επίπεδα χρέους μέχρι το 2050 (% of GDP)			
	Με βάση τα Προγράμματα Σταθερότητας και Ανάπτυξης του 2004		
	2004	2010	2030
Αυστρία	64,2	54,2	16,4
Βέλγιο	96,6	75,7	24,7
Γαλλία	64,8	59	89,5
Γερμανία	65,5	62,2	39,6
Δανία	24,8	9,8	-28,1
Ελλάδα	110,5	94,7	139,5
Εσθονία	4,8	2,2	-22,8
Ηνωμένο Βασίλειο	40,9	42,7	52,5
Ιρλανδία	21,7	12	12
Ισπανία	49	35,1	4,3
Ιταλία	106	90,7	31,2
Κύπρος	73,8	46,9	36,6
Λετονία	14,2	15,1	35,4
Λιθουανία	20,1	19,1	20,9
Λουξεμβούργο	5	5,8	31,8
Μάλτα	73,2	65,8	64,1
Ολλανδία	56,3	55,6	81,9
Ουγγαρία	57,3	45,8	42,4
Πολωνία	45,9	44,9	-8,3
Σλοβακία	43	46	56,2
Σλοβενία	30,2	25,9	37,7
Σουηδία	28,8	17,7	3,5
Τσεχία	38,6	41,4	83,2
Φιλανδία	6,4	-4,5	-30,5

Πηγή: European Commission (2005). European Economy, no. 3.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο .

2. Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

2.1 Εξέλιξη του δημοσιονομικού ισοζυγίου

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η δημοσιονομική θέση των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης ειδικότερα, βελτιώνεται σταθερά κάθε χρόνο και το δημοσιονομικό ισοζύγιο, της Γενικής κυβέρνησης, από ένα έλλειμμα περί το 5% του ΑΕΠ που ήταν το 1993, κατά μέσο όρο για τις χώρες του ΟΟΣΑ έφτασε το 2000 να είναι σε ισορροπία (πίνακας 2). Για τις χώρες της Ευρωζώνης ιδιαίτερα, το δημοσιονομικό έλλειμμα μειώθηκε από το 5,7% του ΑΕΠ το 1993, στο 2,6% το 2000. Στα επόμενα χρόνια υπήρξε μια αύξηση του ελλείμματος το οποίο οφείλεται κυρίως στην αύξηση που παρατηρήθηκε σε μεγάλες χώρες όπως η Γερμανία, Γαλλία και η Ιταλία. Ο μέσος όρος όμως για την Ευρωζώνη αποκρύπτει τη σημαντική μείωση του ελλείμματος σε διατηρήσιμη βάση που έγινε σε πολλές μικρότερες χώρες, όπως η Αυστρία, το Βέλγιο, η Ισπανία, η Σουηδία, η Φιλανδία, κ.α. Σε μερικές χώρες μάλιστα έχουν δημιουργηθεί πλέον πρωτογενή πλεονάσματα, με αποτέλεσμα να έχει μειωθεί σημαντικά και το δημόσιο χρέος τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

Πίνακας 2. Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ									
Έλλειμμα (-), Πλεόνασμα (+)									
	1989	1993	1995	1997	1999	2000	2002	2004	2005
<i>Ευρωζώνη</i>	-3,6	-5,7	-5	-2,6	-1,3	0	-2,6	-2,8	-2,4
ΟΟΣΑ	-2,1	-4,9	-4	-1,7	-0,8	0,3	-3,2	-3,4	-2,7
<i>Αυστρία</i>	-3,1	-4,4	-5,7	-1,8	-2,3	-1,6	-0,7	-1,3	-1,6
<i>Βέλγιο</i>	-7,5	-7,3	-4,4	-2,1	-0,5	0	0	-0,1	0
<i>Γαλλία</i>	-1,7	-5,9	-5,5	-3	-1,7	-1,5	-3,2	-3,7	-2,9
<i>Γερμανία</i>	0,1	-3	-3,2	-2,6	-1,5	1,3	-3,6	-3,7	-3,2
<i>Δανία</i>	0,3	-3,8	-2,9	-0,5	1,4	2,3	0,2	1,9	4,6
<i>Ελλάδα</i>	-13,3	-13,1	-9,9	-6,5	-3,4	-4,1	-5,3	-7,7	-5,1
<i>Ηνωμένο Βασίλειο</i>	0,7	-7,9	-5,8	-2,1	1,2	4	-1,7	-3,3	-3,4
<i>Ιρλανδία</i>	-2,7	-2,7	-2	1,6	2,6	4,6	-0,4	1,5	1,1
<i>Ισπανία</i>	-2,6	-6,9	-6,3	-2,9	-0,9	-0,9	-0,3	-0,2	1,1
<i>Ιταλία</i>	-11,4	-10,1	-7,4	-2,7	-1,8	-0,9	-3	-3,5	-4,3
<i>Λουξεμβούργο</i>	0	1,5	2,4	3,7	3,4	6	2,1	-1,1	-1
<i>Ολλανδία</i>	-4,8	-2,7	-4,3	-1,3	0,4	2	-2	-1,8	-0,3
<i>Πορτογαλία</i>	-3	-7,7	-5,2	-3,4	-2,7	-3	-2,9	-3,2	-6
<i>Σουηδία</i>	3,3	-11,3	-6,9	-1	2,3	5	-0,5	1,6	2,8
<i>Φιλανδία</i>	6,8	-8,3	-6,2	-1,2	1,6	6,9	4,1	2,1	2,5
Πηγή: ΟΟΣΑ 2007									

Η αποκλιμάκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων μπορεί να αποδοθεί και σε τρεις ακόμη λόγους,

- § Ο πρώτος ήταν η δέσμευση των χωρών της Ε.Ε για βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών λόγω και της Συνθήκης του Μάαστριχ και της απόφασης για τη δημιουργία του κοινού νομίσματος, του Ευρώ. Ανεξάρτητα από το πόσο το όριο του 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα και το 60% του ΑΕΠ για το χρέος είναι ή όχι ορθολογικά από οικονομική άποψη, είναι αναμφισβήτητο ότι τα κριτήρια αυτά έπαιξαν σημαντικό ρόλο στη δημοσιονομική πολιτική, ιδιαίτερα για τις χώρες που ήθελαν να υιοθετήσουν το ενιαίο νόμισμα.
- § Ο δεύτερος λόγος αφορά την ανάκαμψη στην οικονομική δραστηριότητα, κυρίως στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990, η οποία με τη σειρά της συνέβαλε στη μείωση των ελλειμμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

§ Ένας τρίτος λόγος, ο οποίος αποδεικνύεται να έχει παίξει σημαντικό ρόλο και στον οποίο είχε αποδοθεί από πολλούς μικρή σημασία αρχικά, είναι οι θεσμικές αλλαγές στη διαδικασία δημοσιονομικής διαχείρισης, που υιοθετήθηκαν από πολλές χώρες.

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι στη διάρκεια της πιο πάνω περιόδου, στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε τα έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκαν ελαφρά, με εξαίρεση ίσως την Ελλάδα και την Πορτογαλία, πράγμα που σημαίνει ότι η δημοσιονομική προσαρμογή στις χώρες αυτές προήλθε κυρίως από την πλευρά των δαπανών. Αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνει την άποψη αρκετών μελετών που έχουν δείξει ότι η δημοσιονομική εξυγίανση που προέρχεται από περιορισμό των δαπανών είναι πιο διατηρήσιμη και έχει πιο ευεργετικές επιδράσεις στην οικονομική ανάπτυξη, από ότι η εξυγίανση που προέρχεται από αύξηση εσόδων (Guichard, et. al 2007, Ardagna 2004).

2.2 Εξέλιξη δημόσιων δαπανών

Αν και το έλλειμμα του προϋπολογισμού είναι θέμα εσόδων και δαπανών, στην ανάλυση που ακολουθεί θα εξεταστεί η δημοσιονομική προσαρμογή που προήλθε από την πλευρά των δαπανών, μια που αυτό είναι το θέμα που μας ενδιαφέρει. Στον (πίνακα 3) παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη των δαπανών του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ελλάδα τα τελευταία 40 χρόνια.

Από τον πίνακα αυτό φαίνεται ξεκάθαρα ότι η χρονική περίοδος 1965-2005 μπορεί να χωριστεί χονδρικά σε δύο υπό-περιόδους. Την υποπερίοδο 1965-1990, κατά την οποία έχουμε μια σταθερή αύξηση των κρατικών δαπανών, ως ποσοστό του ΑΕΠ, στις περισσότερες χώρες και την υποπερίοδο 1995-2005, κατά την οποία σε όλες σχεδόν τις χώρες παρατηρείται μια κάμψη των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Έχει όμως ιδιαίτερο ενδιαφέρον να δει κανείς τι έγινε ειδικότερα στην Ελλάδα και σε χώρες όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία, που είχαν και έχουν το χαμηλότερο επίπεδο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

του κατά κεφαλή ΑΕΠ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι χώρες αυτές το 1965 είχαν τις μικρότερες δαπάνες, ως ποσοστό του ΑΕΠ, πράγμα που ίσως αντανακλά και το γεγονός ότι οι χώρες αυτές ήταν οι λιγότερο ανεπτυγμένες εκείνη την περίοδο. Το 2005 το ποσοστό αυτό για την Ελλάδα και την Πορτογαλία έφτασε το μέσο όρο της Ευρωζώνης και ήταν πάνω από το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Είναι αξιοσημείωτο ότι στην Ισπανία το ποσοστό αυτό παρέμεινε κάτω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης, αλλά και του ΟΟΣΑ.

Πίνακας 3: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)								
	1965	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005
<i>Ευρωζώνη</i>	33,1	33,9	43	47,2	46,3	49,1	46,3	47,5
<i>ΟΟΣΑ</i>	26,9	29,2	35,5	38,1	38	39,4	39,1	40,7
<i>Αυστρία</i>	36,6	38	47,2	50,1	48,5	52,4	51,4	49,9
<i>Βέλγιο</i>	35	39,7	53,4	57,3	50,8	50,3	49	49,8
<i>Γαλλία</i>	37,6	37,6	45,4	51,9	49,6	53,6	51,6	53,9
<i>Γερμανία</i>	35,3	37,2	46,5	45,6	43,8	46,3	45,1	46,8
<i>Δανία</i>	31,8	40,1	55	58	53,6	56,6	53,9	52,8
<i>Ελλάδα</i>	22	23,3	29,6	42,3	47,8	46,6	51,2	46,7
<i>Ην. Βασίλειο</i>	33,5	36,7	43	44	41,9	44,4	37,5	44,9
<i>Ιρλανδία</i>	36	37,7	47,6	50,5	39,5	37,6	31,6	34,1
<i>Ισπανία</i>	19,5	21,7	31,3	39,4	41,4	44	39	38,2
<i>Ιταλία</i>	32,8	32,7	41,8	50,6	53,1	52,3	46,1	48,2
<i>Ολλανδία</i>	34,7	37	50,9	51,9	49,4	47,7	44	45,5
<i>Πορτογαλία</i>	18,1	18	28,1	42,9	44,2	41,2	43,1	47,7
<i>Σουηδία</i>	33,5	41,7	56,9	59,9	55,8	62,1	56,8	56,3
<i>Φιλανδία</i>	30,3	29,7	37,1	42,3	44,4	54,3	48,3	50,1
Πηγή: OECD, Economic Outlook, several issues.								

Μια πιο συστηματική ανάλυση της εξέλιξης των δημόσιων δαπανών βοηθά στο να κατανοηθεί τι ακριβώς έγινε στη δεκαετία του 1990 και πως αρκετές χώρες μπόρεσαν να προχωρήσουν σε σημαντική μείωση των δαπανών τους. Στον (πίνακα 4) παρουσιάζονται οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ. το έτος στο οποίο σημειώθηκε η μέγιστη τιμή του μεγέθους αυτού και το πως είχε διαμορφωθεί

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

αυτό το ποσοστό το 2004. Για την Αυστρία, π.χ. η μέγιστη τιμή των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν το 1993 και το 2004 το ποσοστό αυτό ήταν 50,4%. Οι μεταβολές από χώρα σε χώρα ποικίλουν. Έτσι, η Ιρλανδία μπόρεσε μειώσει τις δαπάνες της ως ποσοστό του ΑΕΠ μεταξύ 1982 και 2004 κατά 22,2% του ΑΕΠ, η Σουηδία μεταξύ 1993 και 2004 κατά 16% του ΑΕΠ και στην ίδια περίοδο η Φιλανδία, κατά 13% του ΑΕΠ. Αν και η δραστική μείωση στην Ιρλανδία μπορεί να αποδοθεί στην πολύ γρήγορη αύξηση του ΑΕΠ στη δεκαετία του 1990, για τις άλλες χώρες η αύξηση του ΑΕΠ δεν ξεπερνούσε το μέσο όρο της Ε.Ε. σημαντικά.

Πίνακας 4. Δημόσιες δαπάνες. Έτος με μέγιστο ποσοστό του ΑΕΠ και 2004				
	Μέγιστη δαπάνη			Μεταβολή Μέγιστο-2004 (%ΑΕΠ)
	Έτος	Ποσοστό ΑΕΠ	2004 ή πλησιέστερο	
Αυστρία	1993	57,4	50,4	-7,1
Βέλγιο	1983	63,8	50,2	-13,6
Γαλλία	1996	55,4	54	-1,3
Γερμανία	1996	50,2	47,5	-2,7
Δανία	1993	61,3	55,1	-6,2
Ελλάδα	2000	52	49,9	-2,1
Ην. Βασίλειο	1981	50,7	44,1	-6,5
Ιρλανδία	1982	56,2	34	-22,2
Ισπανία	1993	47,6	39	-8,6
Ιταλία	1993	57,7	48,6	-9,1
Λουξεμβούργο	1981	51,9	45,6	-6,3
Ολλανδία	1983	58,3	47,1	-11,2
Πορτογαλία	2004	46,5	46,5	0
Σουηδία	1993	73	57,1	-16
Φιλανδία	1993	64,8	51,5	-13,2
Μέσος όρος ΕΕ (15)		52,6	44,8	-7,8
Ευρωζώνη		55,1	47	-8,1

Πηγή: Ameco 2005

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

Η πιο πάνω ανάλυση όμως αναφέρεται στις συνολικές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίες περιλαμβάνουν και τους τόκους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Από τα μέσα όμως της δεκαετίας του 1990 και ιδιαίτερα με τη δημιουργία του ευρώ, τα επιτόκια μειώθηκαν σημαντικά σε όλες τις χώρες της Ε.Ε και κατά συνέπεια και οι δαπάνες εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Αν θέλει επομένως να δει κάποιος την πραγματική πρόοδο, σε εξοικονόμηση δαπανών, θα πρέπει να αφαιρέσει τις δαπάνες για τόκους, να πάρει δηλαδή τις πρωτογενείς δαπάνες του προϋπολογισμού, οι οποίες είναι υπό τον απόλυτο έλεγχο της κυβέρνησης.

Αυτό ακριβώς κάνει μια πρόσφατη εργασία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Hauptmeier. et. al. 2006), που αναφέρεται στις εξελίξεις στις διάφορες χώρες του ΟΟΣΑ. Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονται στον (πίνακα 5).

Εκείνο που έκαναν οι συγγραφείς της μελέτης αυτής ήταν να πάρουν το έτος στο οποίο ο λόγος δημόσιων δαπανών/ΑΕΠ είχε τη μέγιστη τιμή, (το ονόμασαν T_0), και να το θεωρήσουν ως έτος που ξεκίνησε η προσπάθεια της δημοσιονομικής προσαρμογής. Στη συνέχεια, εξετάζουν τι συνέβη στις πρωτογενείς δαπάνες του προϋπολογισμού επτά χρόνια μετά, στο έτος (T_7). Σε μερικές χώρες η δημοσιονομική προσαρμογή έγινε σε δύο φάσεις, όπως σημειώνεται στον (πίνακα 5). Οι χώρες χωρίζονται ακόμη σε τρεις διαφορετικές ομάδες. Η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει τις χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τις δαπάνες τους κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ και πάνω και χαρακτηρίζονται ως χώρες με φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Η δεύτερη ομάδα περιλαμβάνει εκείνες τις χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τις δαπάνες τους μέχρι 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ και χαρακτηρίζονται ως χώρες με μετριοπαθείς μεταρρυθμίσεις. Τέλος, εκείνες οι χώρες που δεν μείωσαν τις πρωτογενείς δαπάνες τους αναφέρονται ως άλλες χώρες. Πρέπει να τονιστεί ακόμη ότι μερικές χώρες, όπως Ιρλανδία, Βέλγιο, Ολλανδία και Ην. Βασίλειο έκαναν δημοσιονομική προσαρμογή σε δύο φάσεις.

Από τα στοιχεία του (πίνακα 5) εντύπωση προκαλεί η μείωση των δαπανών που πέτυχαν μερικές χώρες. Για παράδειγμα η Ιρλανδία μπόρεσε να μειώσει τις πρωτογενείς της δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ (σε δύο φάσεις) κατά 20 μονάδες, η Σουηδία και η Φινλανδία κατά 14 μονάδες, αλλά και το Βέλγιο κατά περίπου 14,5 ποσοστιαίες μονάδες. Αν η μεταβολή σε ποσοστά του ΑΕΠ δεν δίνει εύκολα την τάξη μεγέθους της

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

μείωσης, τότε μπορεί να πάρει κανείς τη μείωση ως ποσοστό των δαπανών. Όπως δείχνει η 5η στήλη του (πίνακα 5), η Φιλανδία μείωσε τις δαπάνες της κατά 23,2%, η Σουηδία κατά 20,8%, η Ιρλανδία σε πρώτη φάση κατά 26% και σε δεύτερη φάση άλλες 16%, το Βέλγιο σε πρώτη φάση 22,7% και σε δεύτερη 4,6%.

Αν στην Ιρλανδία η μείωση προήλθε, σε μεγάλο βαθμό, από τη ταχύρυθμη αύξηση του ΑΕΠ, στις άλλες χώρες το ΑΕΠ αυξήθηκε με πολύ μικρότερους ρυθμούς και επομένως η μείωση του ποσοστού προήλθε από την προσπάθεια περικοπής των δαπανών. Το ιδιαίτερα ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι οι χώρες που μείωσαν σημαντικά τις δαπάνες τους εξακολουθούν να έχουν δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ, πάνω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνεχίζουν να διατηρούν σημαντικά προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας. Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων χωρών μπορούμε να αναφέρουμε τη Σουηδία, τη Φιλανδία, την Ολλανδία, το Βέλγιο, αλλά και την Αυστρία και τη Δανία.

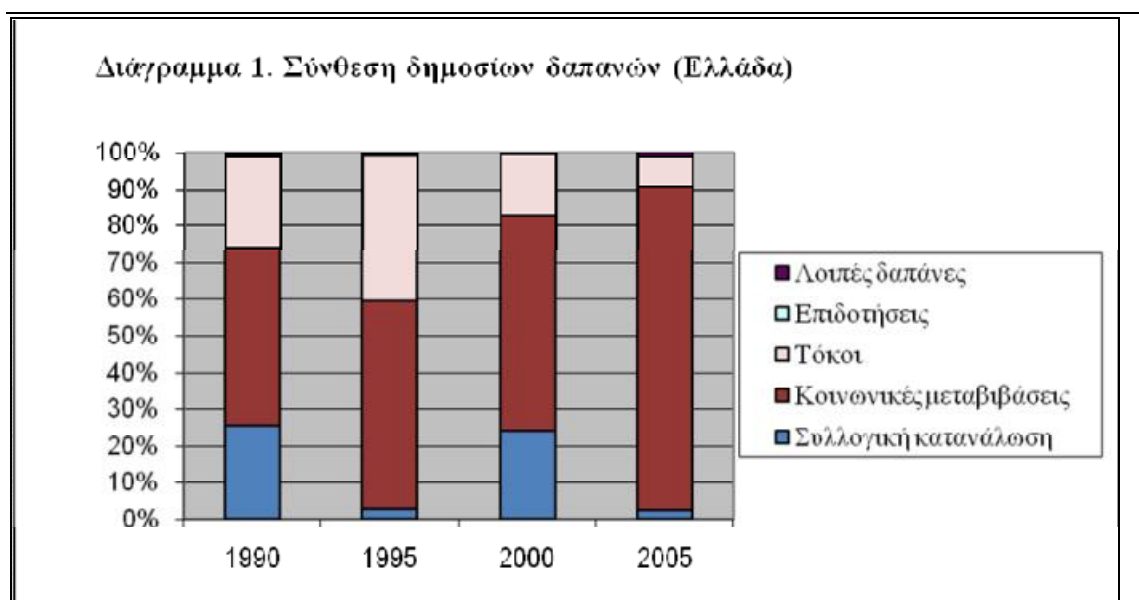
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

Πίνακας 5. Προτογενείς δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ						
	Προτογενείς δαπάνες		Μεταβολή		Ταξινόμηση	
	T ₀		Μέγιστο - T ₇			
	Έτος	% ΑΕΠ	% ΑΕΠ	% του μέγιστου	Με βάση το % του ΑΕΠ	Με βάση το % του μέγιστου
<i>Φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις</i>						
Φιλανδία	1993	60,3	-14	-23,2	1	2
Σουηδία	1993	67,2	-14	-20,8	2	5
Ιρλανδία (Φάση 1)	1982	47,5	-12,4	-26	3	1
Βέλγιο (Φάση 1)	1983	53,9	-12,3	-22,7	4	3
Καναδάς	1992	44,9	-9,5	-21,2	5	4
Η.Βασίλειο (Φάση 1)	1981	45,4	-8,2	-18,1	6	6
Ολλανδία (Φάση 2)	1993	48,5	-7,5	-15,4	7	9
Η.Βασίλειο (Φάση 2)	1992	44,3	-7,2	-16,2	8	7
Ισπανία	1993	42,6	-6,4	-15	9	10
Ιρλανδία (Φάση 2)	1992	38,2	-6,2	-16,1	10	8
Λουξεμβούργο	1981	50,5	-5,7	-11,2	11	11
Ολλανδία (Φάση 1)	1983	52,8	-5,1	-9,7	12	13
<i>Μετριοπαθείς μεταρρυθμίσεις</i>						
Αυστρία	1993	53,1	-4,3	-8,1	13	15
Δανία	1993	54,1	-3,9	-7,2	14	17
Νέα Ζηλανδία	1985	46,9	-3,8	-8,2	15	14
ΗΠΑ	1992	32,2	-3,4	-10,4	16	12
Ιταλία	1993	44,6	-3	-6,6	17	18
Ιαπωνία	1998	37,6	-2,7	-7,3	18	16
Βέλγιο (Φάση 2)	1993	45,2	-2,1	-4,6	19	19
Γερμανία	1996	46,7	-0,6	-1,3	20	20
Γαλλία	1996	51,5	-0,5	-0,9	21	22
Ελβετία	1998	34	-0,3	-1	22	21
Άλλες χώρες						
Πορτογαλία	2004	43,8	0	0	23	23
Ελλάδα	2000	43,9	0,4	0,8	24	24
Αυστραλία	1985	34,9	0,4	1,1	25	25

Πηγή: Hauptmeier, et, al, 2006

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

Στην περίπτωση της Ελλάδας παρατηρείται ότι η μείωση των πρωτογενών δαπανών, από το 2000 που ο λόγος δαπανών/ΑΕΠ έφτασε το μέγιστο, μέχρι το 2004 ήταν πολύ μικρή, μόλις 0,4% του ΑΕΠ, αν και οι συνολικές δημόσιες δαπάνες παρουσίασαν μείωση. Αν όμως εξετάσει κανείς από που προήλθε αυτή η μείωση θα δει ότι αυτή προήλθε από ελάχιστες κατηγορίες δαπανών και κυρίως από τις δαπάνες για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Όπως φαίνεται από το (Διάγραμμα 1), οι δημόσιες δαπάνες ήταν το 1990 ήδη σε υψηλό επίπεδο και η μεταβολή αυτή προήλθε κυρίως από αύξηση στις κοινωνικές μεταβιβάσεις, οι οποίες από 7,6% του ΑΕΠ, που ήταν το 1970, έφτασαν το 24% το 2004. Επίσης οι δαπάνες για τόκους από 0,6% του ΑΕΠ, που ήταν το 1970, έφτασαν το 10% το 1990 και στο 12,7% το 1995, για να μειωθούν στο 5% το 2004. Από την άλλη πλευρά, οι επιδοτήσεις μειώθηκαν πολύ, γύρω στο 0,1% του ΑΕΠ και οι καταναλωτικές δαπάνες του Δημοσίου, μετά από μια σημαντική αύξηση στη δεκαετία του 1980, μετά παρέμειναν σταθερές περί το 10% του ΑΕΠ.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

Αξίζει να σημειωθεί ότι αν και η αύξηση των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές, τα τελευταία είκοσι χρόνια, ήταν η μεγαλύτερη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα

αφορούσε κυρίως συντάξεις, αλλά η φτώχεια στη χώρα μας παραμένει από τις πιο υψηλές, πράγμα που θέτει το ερώτημα του πόσο αποτελεσματικός είναι ο μηχανισμός αναδιανομής των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα.

Από τα πιο πάνω γίνεται σαφές ότι οι δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα αυξήθηκαν σημαντικά τα τελευταία χρόνια και οι πιέσεις που ασκούνται για περαιτέρω αύξηση τους είναι μεγάλες, ιδιαίτερα στους τομείς της υγείας, της παιδείας και της κοινωνικής πολιτικής. Με δεδομένες τις μεγάλες ανάγκες για τις δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης τα επόμενα χρόνια, κυρίως λόγω γήρανσης του πληθυσμού, το πρόβλημα της συγκράτησης των δημοσίων δαπανών γίνεται ένα από τα πιο κρίσιμα θέματα οικονομικής πολιτικής των επόμενων χρόνων.

Η εμπειρία των άλλων χωρών, που αναφέρθηκαν πιο πάνω, δείχνει ότι με αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας και σαφείς στόχους, με σωστό προγραμματισμό και ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στα θέματα διοίκησης και διαχείρισης, μπορούν να εξοικονομηθούν σημαντικοί πόροι, χωρίς να μειωθεί το επίπεδο και η ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών που προσφέρει το κράτος. Αυτό ίσως είναι ένα σημαντικό μάθημα και για τη χώρα μας. Αντί να συνεχίσει τη σημερινή πολιτική του να θεωρούνται οι μεγαλύτερες δαπάνες ως δείκτης καλλίτερης πολιτικής ίσως είναι καιρός να εξετάσει πως μπορεί να βρει τρόπους για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των κρατικών μας δαπανών.

Έχει επομένως ιδιαίτερη σημασία να εξεταστεί συστηματικά η εμπειρία των άλλων χωρών και να γίνει προσπάθεια να την αξιοποιηθεί αποτελεσματικά για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων δαπανών μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

3. Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η ύπαρξη αποτελεσματικών διοικητικών μηχανισμών και οι κατάλληλες διαδικασίες σύνταξης και υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων και φυσικά του προϋπολογισμού, αποτελούν βασική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας πολιτικής. Όσο καλά σχεδιασμένη και να είναι μια πολιτική, τα αποτελέσματα της δεν μπορεί να είναι ικανοποιητικά αν δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί υλοποίησης της. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει με σαφήνεια ότι οι χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα και να εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά τους, με πολύ θετικές επιπτώσεις στην οικονομική τους επίδοση, δεν αρκέστηκαν στο να θέτουν μόνο μακροοικονομικούς στόχους και να τους τηρούν, αλλά προχώρησαν σε σημαντικές τομές στους θεσμούς και τις διαδικασίες για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού,

Με βάση πρόσφατες μελέτες για τις χώρες του ΟΟΣΑ, επτά είναι οι βασικές θεσμικές αλλαγές που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών σε πολλές χώρες, ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες (Blondal, J.R. 2003). Πολύ συνοπτικά οι αλλαγές αυτές αφορούν το πλαίσιο σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως μετακινούν την έμφαση από τις εισροές στα αποτελέσματα των δαπανών. Τονίζουν ακόμη την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια των κρατικών λογαριασμών, και τη λογοδοσία των υπευθύνων για τη διαχείριση. Οι αλλαγές αυτές σε τίτλους είναι οι εξής:

- § Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο σύνταξης του προϋπολογισμού
- § Λογικές και συνετές υποθέσεις για μακροοικονομικές εξελίξεις
- § Τεχνικές προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω
- § Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση
- § Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών
- § Διαφάνεια του προϋπολογισμού και λογοδοσία

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

§ Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

Οι αλλαγές αυτές δεν δρουν ανεξάρτητα η μια από την άλλη. Αντίθετα μάλιστα υπάρχουν σημαντικές αλληλεπιδράσεις και η μια αλλαγή ενισχύει την άλλη. Στην πιο αναλυτική παρουσίαση των πιο πάνω αρχών θα αξιοποιήσουμε μια σειρά από δείκτες που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση τα στοιχεία που συνέλεξε που συνέλεξε ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα (OECD/World Bank). Οι δύο αυτοί οργανισμοί αναγνωρίζοντας τη σημασία που έχουν οι πιο πάνω αρχές διεξήγαγαν μια εκτεταμένη επισκόπηση με ερωτηματολόγια για τις πρακτικές και τις διαδικασίες που ακολουθούν οι διάφορες χώρες. Αν και η επισκόπηση αυτή δεν καλύπτει όλες τις χώρες της Ε.Ε, καλύπτει τις περισσότερες και ιδιαίτερα εκείνες που μπορούν να συγκριθούν με την Ελλάδα.

Με βάση τα ευρήματα της επισκόπησης αυτής η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε μια σειρά από ποιοτικούς δείκτες που κατατάσσουν τις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σειρά, ανάλογα με την επίδοσή τους σε κάθε δείκτη.

3.1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

Ο Προϋπολογισμός μπορεί να συντάσσεται σε ετήσια βάση, όμως αυτός πρέπει να εντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο προγραμματικό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί και τη βάση για δημοσιονομική εξυγίανση. Το πλαίσιο αυτό, αφού περιγράψει τις προοπτικές της οικονομίας για τα επόμενα τρία ή τέσσερα χρόνια, θέτει τους γενικότερους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για μεγέθη όπως το έλλειμμα, οι δαπάνες και τα έσοδα. Το πλαίσιο μπορεί να μην μπαίνει σε μεγάλη λεπτομέρεια σε ότι αφορά τις κατανομές πιστώσεων για προγράμματα και υπουργεία, αλλά θέτει τα συνολικά μεγέθη δαπανών τα οποία εκτιμάται ότι θα διατεθούν στα διάφορα προγράμματα και τα επί μέρους υπουργεία. Αν και ο Προϋπολογισμός είναι δεσμευτικό κείμενο για την κυβέρνηση, δεν συμβαίνει το ίδιο και με το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το οποίο συνήθως είναι περισσότερο δείγμα πολιτικών προθέσεων παρά δέσμευση για τη δημοσιονομική πολιτική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Τα προγράμματα αυτά είναι *κυλιόμενα* και βοηθούν πολύ τόσο στον πιο ορθολογικό προγραμματισμό έργων και δράσεων, όσο και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων. Βοηθούν επίσης στο να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο θα επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους ή των επόμενων ετών έργα ή δράσεις που ξεκινούν μέσα στο έτος και τα οποία έχουν πολυετή διάρκεια. Αλλαγές μπορούν να γίνουν φυσικά από έτος σε έτος, κυρίως μεταξύ προγραμμάτων ή Υπουργείων, εφόσον σημαντικοί λόγοι το επιβάλλουν, χωρίς όμως να μεταβάλλονται τα συνολικά όρια των δαπανών. Έχει όμως σημασία να υπάρχει πλήρης και αναλυτική αιτιολόγηση των όποιων μεταβολών.

Για να είναι επιτυχές ένα τέτοιο πλαίσιο θα πρέπει να αποφεύγονται μερικά προβλήματα που είναι συνηθισμένα σε τέτοια εγχειρήματα.

- § Πρώτο, οι μακροοικονομικές προβλέψεις δεν πρέπει είναι αισιόδοξες, ώστε να μην δημιουργείται η εντύπωση ότι υπάρχουν περισσότεροι πόροι απ' ότι στην πραγματικότητα.
- § Δεύτερο, τα υπουργεία και οι άλλοι φορείς, που πιθανώς έχουν αυξημένες πιστώσεις, μπορεί να θεωρήσουν ότι η κατανομή αυτή των δαπανών δημιουργεί και δικαιώματα τους σε αυξημένους πόρους, σε μεσοπρόθεσμη περίοδο. Είναι σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι οι κατανομές πιστώσεων μπορεί και πρέπει να αλλάξουν αν μεταβληθούν οι οικονομικές συνθήκες, κάτω από τις οποίες έγινε η κατανομή αυτή.
- § Τρίτο, το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα πρέπει να καλύπτει όσο γίνεται ευρύτερα τη Γενική Κυβέρνηση, δηλαδή να περιλαμβάνει όχι μόνο το στενό δημόσιο τομέα αλλά και τα οικονομικά όλων των φορέων του δημόσιου τομέα είτε αυτοί είναι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης είτε ασφαλιστικά ταμεία, κ.α. Αυτό έχει σημασία για να διασφαλιστεί η ιδιοκτησία αυτών των στόχων από όλους τους φορείς και επομένως η ευθύνη για την υλοποίησή τους.
- § Τέταρτο, πρέπει να υπάρχει στενή διασύνδεση μεταξύ ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγράμματος, με την έννοια ότι οι πολυετείς στόχοι που τίθενται τα προηγούμενα χρόνια

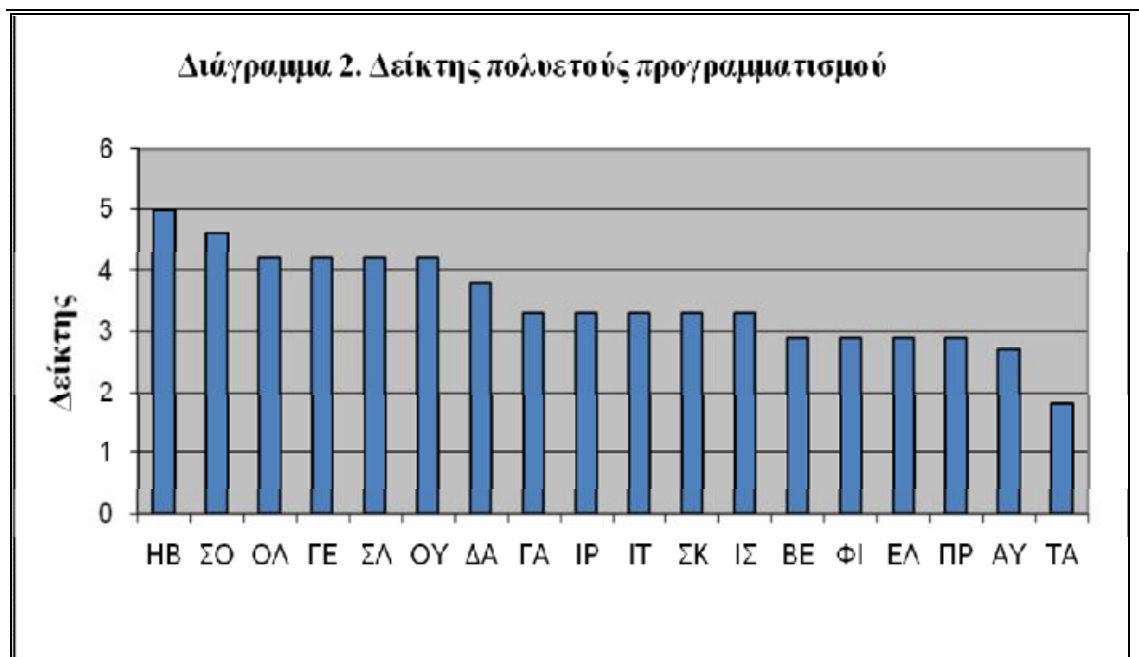
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

πρέπει να είναι η βάση πάνω στην οποία στηρίζονται οι στόχοι του προϋπολογισμού που ετοιμάζεται για τη νέα χρονιά.

- § Τέλος, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι πρέπει να έχουν την πολιτική κάλυψη και δέσμευση, τόσο από την εκτελεστική όσο και από τη νομοθετική εξουσία (E. Commission, 2007).

Ίσως είναι ενδιαφέρον να αναφερθεί ότι από τις 25 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι 20 έχουν εθνικά μεσοπρόθεσμα πλαίσια άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Εξαιρέση αποτελούν η Ελλάδα, η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Ουγγαρία και η Πορτογαλία. Στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός καλύπτει μια περίοδο τριών ή τεσσάρων ετών, κάτι που ευθυγραμμίζεται και με τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Σύμφωνα με ΣΣΑ, το οποίο είναι δεσμευτικό ιδιαίτερα για τις χώρες της Ευρωζώνης, όλες οι χώρες πρέπει να υποβάλλουν κάθε χρόνο πρόγραμμα το οποίο προδιαγράφει τη δημοσιονομική πολιτική της χώρας τουλάχιστο για τα επόμενα τρία χρόνια και το οποίο επικαιροποιείται κάθε χρόνο.

Με βάση τους δείκτες που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο δείκτης που αναφέρεται στο μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό απεικονίζεται στο (διάγραμμα 2).



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

Είναι σαφές από το διάγραμμα αυτό ότι η Ελλάδα κατέχει μια από τις τελευταίες θέσεις ανάμεσα στις χώρες που καλύπτει η επισκόπηση που αναφέραμε. Το πλαίσιο του πολυετούς προγραμματισμού μπορεί να διακριθεί κατά πόσο είναι ευέλικτο ή σταθερό. Το ευέλικτο πλαίσιο επιτρέπει αναθεωρήσεις των συνολικών στόχων από χρόνο σε χρόνο για να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες ή σε μεταβολές στην οικονομική πολιτική. Στα σταθερά πλαίσια μερικοί βασικοί στόχοι του προϋπολογισμού δεν αλλάζουν. Για παράδειγμα οι στόχοι που τίθενται για τις δαπάνες (σε σταθερές ή ονομαστικές τιμές) δεν αλλάζουν παρά μόνο σε έκτακτες περιστάσεις. Τα σταθερά πλαίσια, αν και δύσκολα συνήθως εφαρμόζονται στην πράξη, έχουν το πλεονέκτημα ότι αποτρέπουν τους πολιτικούς από τον πειρασμό των αλλαγών στις δαπάνες σε καλές περιόδους και διασφαλίζουν έτσι την επίτευξη των στόχων που τίθενται πιο εύκολα. Αν μάλιστα δημιουργηθούν πλεονάσματα πέρα από τα προβλεπόμενα, αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ταχύτερη δημοσιονομική εξυγίανση, όπως η μείωση του δημόσιου χρέους. Από τη φύση τους τα προγράμματα αυτά διασφαλίζουν τη στενή διασύνδεση ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού,

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Μια άλλη διάκριση που είναι χρήσιμη είναι εκείνη μεταξύ «κυλιόμενων» και «περιοδικών» προγραμμάτων. Το περιοδικό πρόγραμμα καλύπτει μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο (τριών ή τεσσάρων ετών) και μετά το πέρας της καταρτίζεται ένα άλλο πρόγραμμα. Στα κυλιόμενα προγράμματα από την άλλη πλευρά, έχουμε μια επικαιροποίηση του προγράμματος στο τέλος κάθε έτους και τότε προστίθεται προγραμματισμός για ένα επιπλέον έτος. Στις περισσότερες χώρες τα προγράμματα είναι ευέλικτα και κυλιόμενα.

Ένα σημαντικό στοιχείο των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων είναι ο βαθμός λεπτομερούς καταγραφής των μεσοπρόθεσμων προβλέψεων. Η αναλυτική και σε κάποιο βαθμό λεπτομερειακή καταγραφή των διαφόρων κατηγοριών δαπανών και εσόδων προσδίδει αξιοπιστία στο πρόγραμμα και επιτρέπει στα διάφορα υπουργεία και άλλους φορείς να έχουν μια σαφέστερη εικόνα των πόρων που θα τους διατεθούν τα επόμενα χρόνια. Μπορούν επομένως να σχεδιάσουν με μεγαλύτερη βεβαιότητα και αξιοπιστία τη μεσοπρόθεσμη πολιτική τους.

Ο βαθμός πολιτικής δέσμευσης που έχουν τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα ποικίλει από χώρα σε χώρα. Σε πολλές χώρες, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι του προϋπολογισμού θεωρούνται ως ενδεικτικοί στόχοι και όχι απόλυτα δεσμευτικοί. Σε άλλες χώρες αντίθετα, οι στόχοι θεωρούνται δεσμευτικοί για την κυβέρνηση τόσο σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης όσο και για υποτομείς της κρατικής δραστηριότητας. Τέλος, σε κάποιες χώρες οι στόχοι εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο και αποτελούν μέρος του προϋπολογισμού (π.χ., Σλοβενία, Σουηδία), ή αποτελούν μέρος της συμφωνίας των κομμάτων που συμμετέχουν σε κυβέρνηση συνασπισμού.

Γενικά, το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, αν και θεωρείται ένα σημαντικό εργαλείο για την επιτυχή άσκηση πολιτικής δημοσιονομικής εξυγίανσης, είναι ακόμη μακριά από το επίπεδο στο οποίο θα έπρεπε να είναι σύμφωνα με τη θεωρία και την πρακτική εμπειρία.

3.2 Συνετές μακροοικονομικές υποθέσεις

Μια από τις συχνές αποτυχίες προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι η διάψευση των μακροοικονομικών προβλέψεων στις οποίες στηρίχθηκαν. Γι αυτό και έχει μεγάλη σημασία η αναλυτική και σαφής παρουσίαση των βασικών οικονομικών υποθέσεων για τις προοπτικές της οικονομίας. Λόγω της αβεβαιότητας που υπάρχει σε αυτού του είδους τις προβλέψεις, γι αυτό και είναι ενδεδειγμένο οι προβλέψεις να είναι συγκρατημένες και να γίνονται εναλλακτικά σενάρια με αναλύσεις ευαισθησίας για την πιθανή διαμόρφωση των δημοσιονομικών μεγεθών. Είναι σκόπιμο σε αυτή τη διαδικασία, οι αρμόδιοι να μην στηρίζονται μόνο στις δικές τους προβλέψεις, αλλά να λαμβάνουν υπόψη τους τις προβλέψεις τόσο διεθνών οργανισμών όσο και ιδιωτικών φορέων.

Είναι αλήθεια ότι οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις υπόκεινται σε μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας. Οι αισιόδοξες εκτιμήσεις για το ΑΕΠ, σε ένα πλαίσιο μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού, δημιουργεί προκαταβολικά πιέσεις για αυξημένες πιστώσεις σε μια σειρά από τομείς και πολλά υπουργεία και φορείς μπορεί να θεωρήσουν ότι τα ποσά αυτά θα τους δοθούν ανεξάρτητα από το πως θα εξελιχθεί η οικονομική δραστηριότητα και τα έσοδα του προϋπολογισμού. Η διάψευση των αισιόδοξων προβλέψεων δημιουργεί επομένως μεγάλα πολιτικά προβλήματα αφού η κυβέρνηση παρουσιάζεται να μην τηρεί τις υποσχέσεις της.

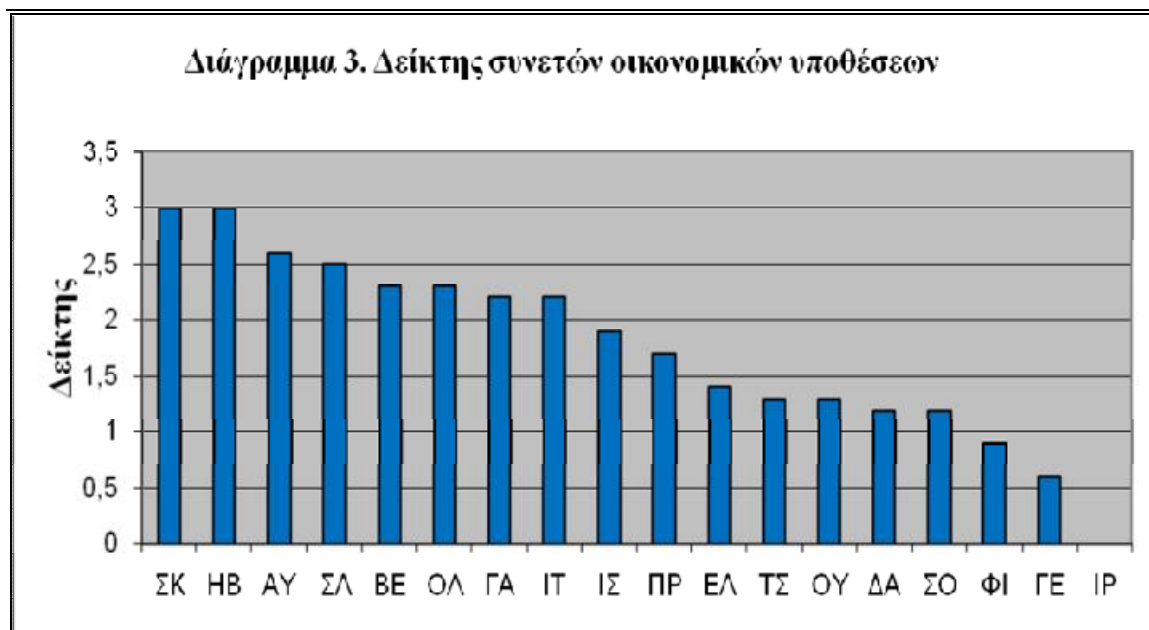
Οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις είναι γενικά μια δύσκολη άσκηση, γι' αυτό μερικές χώρες του ΟΟΣΑ, όπως ο Καναδάς και το Ηνωμένο Βασίλειο, ακολουθούν την πολιτική των συνετών προβλέψεων είτε με το να χρησιμοποιούν για τον προϋπολογισμό προβλέψεις που είναι λιγότερο αισιόδοξες από τις κανονικές, είτε με το να εισαγάγουν κάποια αποθεματικά, τα οποία χρησιμοποιούν μόνο στην περίπτωση απρόβλεπτων αρνητικών εξελίξεων είτε στην πλευρά των δαπανών ή των εσόδων. Σε μερικές άλλες χώρες, όπως η Αυστρία, η Ολλανδία και το Βέλγιο, η προετοιμασία των μεσοπρόθεσμων μακροοικονομικών προβλέψεων δεν γίνεται από την κυβέρνηση, αλλά έχει ανατεθεί σε ανεξάρτητους φορείς και τις προβλέψεις αυτές χρησιμοποιούν για το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο του προϋπολογισμού. Όλα αυτά δείχνουν ότι για να έχει αξιοπιστία η δημοσιονομική πολιτική και οι πραγματοποιήσεις να μην έχουν σημαντικές αποκλίσεις από τις προβλέψεις, είναι επιβεβλημένο οι προβλέψεις για τα μεγέθη του

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

προϋπολογισμού να είναι βασισμένες σε συνετές υποθέσεις. Αν συμβεί τα αποτελέσματα να είναι καλύτερα από τις προβλέψεις, τότε η «θετική» αυτή έκπληξη είναι πιο ευπρόσδεκτη από την «αρνητική» έκπληξη (Blondal 2003, European Commission 2006).

Με βάση τα στοιχεία της επισκόπησης του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, η κατάταξη των χωρών με βάση του κατά πόσο συνετές είναι οι μακροοικονομικές προβλέψεις παρουσιάζεται στο (διάγραμμα 3).

Είναι ενδιαφέρον το γεγονός, με βάση τα στοιχεία της επισκόπησης του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, ότι χώρες όπως η Δανία, η Σουηδία, η Φιλανδία και η Γερμανία είναι πολύ χαμηλά στην κατάταξη, ενώ η Σλοβακία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστρία είναι στην κορυφή. Αυτό μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι στη Σλοβακία χρησιμοποιούν ένα περιθώριο ασφαλείας για τις μεσοπρόθεσμες προβλέψεις, στην Αυστρία οι προβλέψεις γίνονται από ανεξάρτητο ίδρυμα και στο Ην. Βασίλειο το Ελεγκτικό Συνέδριο παίζει ειδικό ρόλο στον έλεγχο των μακροοικονομικών προβλέψεων. Από την άλλη πλευρά, η Ιρλανδία, η Φιλανδία και η Γερμανία δεν θεωρούνται χώρες που χρησιμοποιούν συνετές υποθέσεις αλλά ούτε και ειδικά αποθεματικά. Ειδικά για την Ελλάδα, η κατάσταση δεν είναι ιδιαίτερα άσχημη, αν ληφθεί υπόψη ότι χώρες πολύ πιο προηγμένες, όπως αυτές που προαναφέραμε, είναι σε χειρότερη θέση, αν και χώρες όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ιταλία έχουν καλύτερη επίδοση.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

3.3 Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω

Η διαδικασία που ακολουθούσαν οι περισσότερες χώρες στο παρελθόν για σύνταξη του προϋπολογισμού ήταν από κάτω προς τα πάνω. Τα επιμέρους υπουργεία (και οι φορείς) συνέτασσαν τους προϋπολογισμούς τους για το επόμενο έτος και υπέβαλλαν τις προτάσεις τους στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο έπειτα από διαπραγματεύσεις με τους φορείς διαμόρφωνε τους τελικούς προϋπολογισμούς. Το βασικό πρόβλημα που δημιουργείται με αυτή τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού είναι αυτό που στα δημόσια οικονομικά αναφέρεται ως πρόβλημα «ενιαίας δεξαμενής πόρων». Το κάθε υπουργείο ή φορέας εξετάζει τα οφέλη που προκύπτουν από τις αυξημένες πιστώσεις που θα έχει, αλλά δεν λαμβάνει υπόψη του το αυξημένο κόστος που έχει για την οικονομία η αυξημένη φορολογία ή ο δανεισμός, που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση των δαπανών του (Δαλαμάγκας 2003).

Από την εμπειρία διαπιστώθηκε ότι η διαδικασία αυτή έχει αρκετά μειονεκτήματα.

- § Πρώτο, η διαδικασία είναι χρονοβόρα και καταλήγει σε ένα παίγνιο, στο οποίο μπορεί να κερδίσει ο πιο ισχυρός και όχι εκείνος που έχει τις σημαντικότερες προτεραιότητες. Επιπλέον σε ένα τέτοιο παιχνίδι είναι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

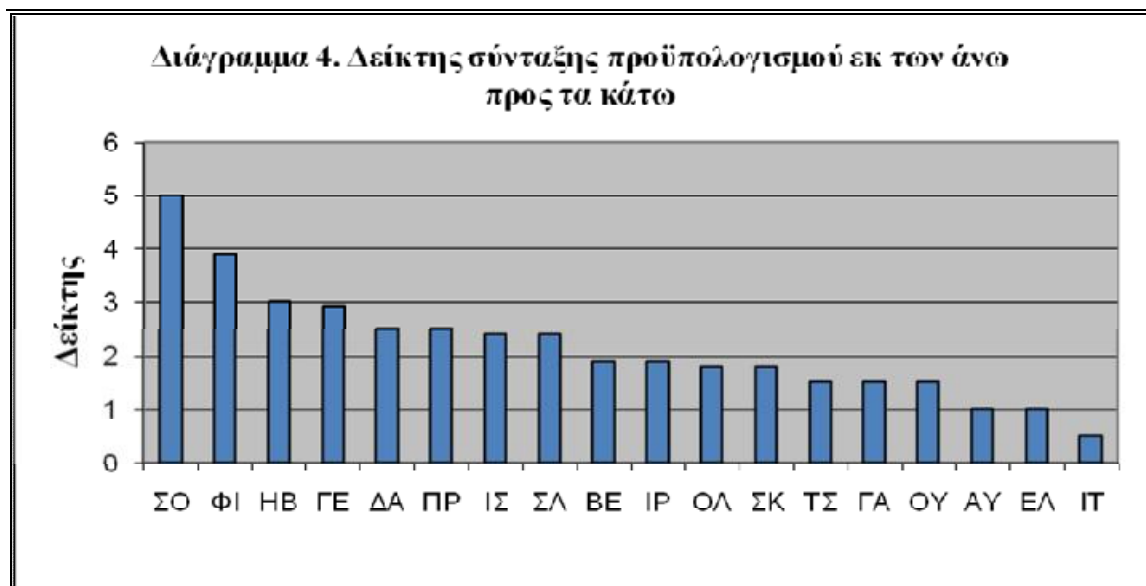
λογικό τα αιτήματα να είναι σκοπίμως μεγαλύτερα από τις πραγματικές ανάγκες

§ Δεύτερο, η διαδικασία αυτή οδηγεί σε αύξηση των δαπανών αφού όλα τα Υπουργεία ζητούν πιστώσεις για νέα προγράμματα και αυξήσεις για τα προγράμματα που τρέχουν, χωρίς να υπάρχει πρόνοια για ανακατανομές πόρων ή περικοπές εκεί που τα προγράμματα δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα.

§ Τρίτο, μέσα από μια τέτοια διαδικασία δεν αντανακλώνται με τον καλύτερο τρόπο οι πολιτικές προτεραιότητες που θέτει η κυβέρνηση

Τα προβλήματα αυτά έχουν οδηγήσει τις περισσότερες χώρες να εγκαταλείψουν αυτό το σύστημα και να υιοθετήσουν μια νέα διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω. Η κυβέρνηση αποφασίζει το συνολικό επίπεδο δαπανών και το κατανέμει, ανάλογα με τις προτεραιότητες της, στα διάφορα προγράμματα δράσης της και στα αντίστοιχα υπουργεία. Η απόφαση αυτή γίνεται μέσα στα πλαίσια του μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού που έχει διαμορφώσει η κυβέρνηση. Από τη στιγμή που αποφασιστούν τα βασικά μεγέθη, το Υπουργείο Οικονομικών αναθέτει στα επιμέρους υπουργεία να κάνουν την εσωτερική κατανομή των διαθέσιμων πόρων ανάμεσα σε προγράμματα και φορείς. Με τον τρόπο αυτό το κάθε υπουργείο θα πρέπει να χρηματοδοτήσει τα προγράμματα του που τρέχουν καθώς και τα νέα του προγράμματα από τους πόρους που του δίνονται. Αν οι πόροι δεν επαρκούν και είναι απαραίτητο να προωθήσει τα νέα προγράμματα, τότε θα χρειαστεί να κάνει ανακατανομές μεταξύ παλαιών και νέων προγραμμάτων, αφού δεν μπορεί να ζητήσει πρόσθετες πιστώσεις. Το κάθε υπουργείο έχει την «ιδιοκτησία» των προγραμμάτων του και επομένως και την ευθύνη της υλοποίησής τους. Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών περιορίζεται στο να ελέγχει αν οι ανακατανομές σε κάθε υπουργείο είναι ρεαλιστικές.

Στο (διάγραμμα 4) απεικονίζεται ο δείκτης του βαθμού σύνταξης του προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω, που ακολουθείται από τις διάφορες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που περιλαμβάνει η επισκόπηση που προαναφέραμε. Όσο μεγαλύτερος ο δείκτης τόσο πιο πολύ ο προϋπολογισμός ακολουθεί τη διαδικασία σύνταξης εκ των άνω προς τα κάτω.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

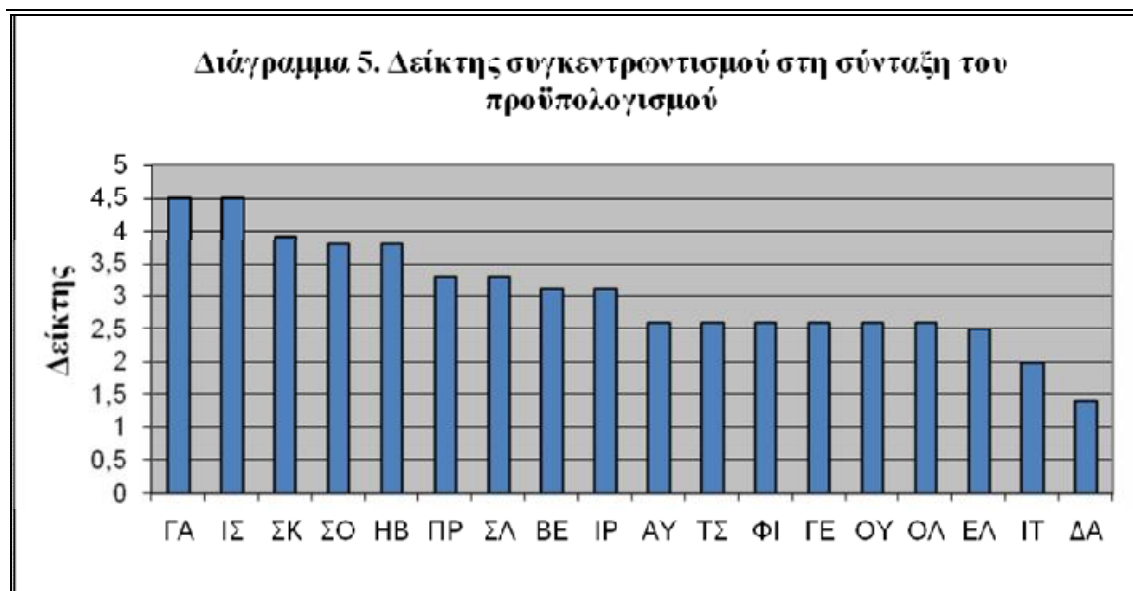
Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη βαθμού σύνταξης του προϋπολογισμού είναι η Σουηδία, η Φιλανδία και το Ην. Βασίλειο. Στη Σουηδία ο βαθμός διασύνδεσης του ετήσιου προϋπολογισμού και μεσοπρόθεσμου προγράμματος είναι πολύ μεγάλος, τόσο από άποψη διαδικασιών όσο και σε ότι αφορά το Κοινοβούλιο και η ευελιξία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι μεγάλη. Το χαμηλότερο βαθμό έχουν η Ιταλία, η Αυστρία και η Ελλάδα. Σε καμιά από αυτές τις χώρες το Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητα να αλλάξει συνολικά ποσά ή επιμέρους κονδύλια.

Στην Ελλάδα μάλιστα η μόνη ουσιαστική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου είναι να απορρίψει ή να δεχτεί το σύνολο του προϋπολογισμού και τις δαπάνες των υπουργείων. Επιπλέον, ο βαθμός διασύνδεσης προϋπολογισμού και μεσοπρόθεσμου προγράμματος είναι μικρός και η ευελιξία των υπουργείων στην εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι περιορισμένη, όπως θα δούμε πιο κάτω.

Ένα στοιχείο που συνδέεται στενά με το πιο πάνω και που έχει προκαλέσει το ενδιαφέρον πολλών αναλυτών, είναι ο βαθμός συγκεντρωτισμού ή μη στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού (Alrsina et. al. 1996, Gleich 2003). Όταν η διαδικασία είναι αποσπασματική και περιλαμβάνει αποφάσεις που λαμβάνονται από πολλούς φορείς τότε είναι πολύ πιθανό να προκύψουν αιτήματα για μεγάλες δαπάνες, οι οποίες αν γίνουν δεκτές θα προκαλέσουν αύξηση του ελλείμματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Με βάση το σχετικό δείκτη που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαμορφώνεται το (διάγραμμα 5), και εδώ όσο μεγαλύτερος ο δείκτης τόσο μεγαλύτερος ο βαθμός συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση του προϋπολογισμού.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

Η Γαλλία και η Ισπανία είναι οι χώρες με το μεγαλύτερο βαθμό συγκεντρωτισμού, ενώ η Ελλάδα, η Ιταλία και η Δανία είναι οι χώρες με το μικρότερο βαθμό συγκεντρωτισμού.

3.4 Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση

Άμεσα συνδεδεμένο με το πιο πάνω θέμα είναι και η χαλάρωση των ελέγχων για το πως κατανέμονται οι πόροι στο εσωτερικό των υπουργείων και άλλων φορέων. Αυτό στηρίζεται στην αρχή ότι οι επί κεφαλής των φορέων ξέρουν καλύτερα από κάθε άλλο τις ανάγκες τους και μπορούν να αξιοποιήσουν πιο αποτελεσματικά τους πόρους που τους διατίθενται.

Είναι κατανοητό ότι αυτή η ευελιξία περιορίζεται στις λειτουργικές δαπάνες και όχι σε δαπάνες για επενδύσεις ή σε μεταβιβαστικές πληρωμές. Η κατανομή όμως συνολικών και όχι λεπτομερειακών κονδυλίων δεν σημαίνει και αυτόματα μεγαλύτερη

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

διαχειριστική ευελιξία σε όλες τις δραστηριότητες. Κι αυτό γιατί σε μια σειρά από θέματα, όπως η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, υπάρχουν γενικοί κανόνες που ισχύουν για όλους τους φορείς του Δημοσίου και το κονδύλι των μισθών είναι συνήθως η μεγαλύτερη λειτουργική δαπάνη κάθε υπουργείου. Οι περισσότερες χώρες έχουν κάνει σημαντικά βήματα στο να αυξήσουν την ευελιξία σε αυτό τον τομέα. Για παράδειγμα, στη Σουηδία η διαχείριση προσωπικού είναι πλήρως αποκεντρωμένη. Οι γενικοί διευθυντές των διαφόρων φορέων είναι υπεύθυνοι για τις προσλήψεις, την εξέλιξη και την απόλυση των υπαλλήλων και στο δημόσιο τομέα ισχύει το ίδιο ακριβώς καθεστώς με τον ιδιωτικό.

Ο δείκτης συγκεντρωτισμού κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού απεικονίζεται στο (διάγραμμα 6). Είναι φανερό ότι η Ελλάδα είναι η χώρα με το μεγαλύτερο συγκεντρωτισμό στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, ενώ η Δανία, η Ιρλανδία και η Σουηδία οι χώρες με το μικρότερο. Άξιο παρατήρησης είναι το γεγονός ότι ο βαθμός συγκεντρωτισμού κατά την κατάρτιση δεν συμβαδίζει με το δείκτη συγκεντρωτισμού κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Για την Ελλάδα μάλιστα συμβαίνει μάλλον το αντίθετο. Ενώ δηλαδή κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού η χώρα μας χαρακτηρίζεται από πολύ χαμηλό δείκτη, κατά την εκτέλεση του είναι η πλέον συγκεντρωτική χώρα.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Αξίζει να επισημανθεί πάντως ότι η αποκέντρωση αυτή αν και αυξάνει τις δυνατότητες των φορέων να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά, ενέχει και κινδύνους για φαινόμενα διαφθοράς και ευνοιοκρατίας και γι αυτό οι πολιτικές αποκέντρωσης πρέπει να γίνονται με προσοχή και με τη διασφάλιση της ύπαρξης δικλίδων, που αποκλείουν τέτοια φαινόμενα.

3.5. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών

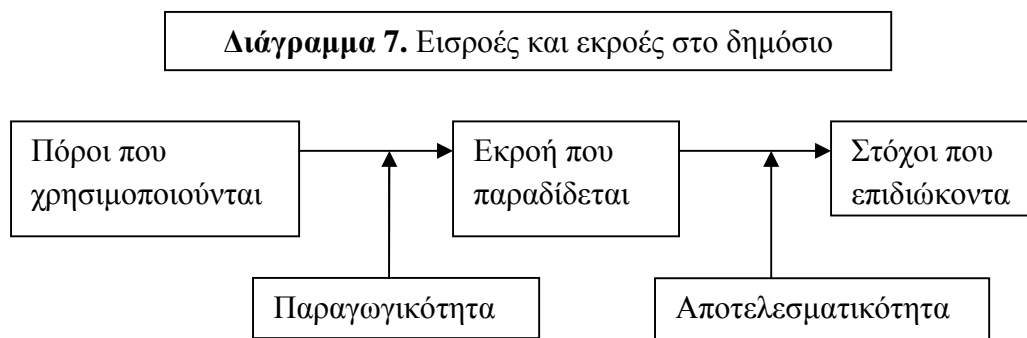
Η αποκέντρωση συνδέεται στενά και με το γεγονός ότι η έμφαση πλέον δίνεται στα αποτελέσματα. Παραδοσιακά, η λογοδοσία και η χρηστή διαχείριση στο δημόσιο τομέα ήταν συνυφασμένη με τη νομιμότητα και τη συμμόρφωση στους κανόνες και τις θεσμοθετημένες διαδικασίες. Στο βαθμό που όλα ήταν νόμιμα δεν υπήρχε πρόβλημα. Σήμερα οι περισσότερες χώρες έχουν αρχίσει να χρησιμοποιούν συστήματα αξιολόγησης που δίνουν έμφαση στην απόδοση των δημόσιων δαπανών και στα αποτελέσματα και είναι αυτά για τα οποία λογοδοτούν οι υπεύθυνοι. Δεν αρκεί πλέον η νομιμότητα. Απαιτείται και η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματα, την ποιότητα δηλαδή και την ποσότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στον πολίτη. Στην πράξη αυτό δεν είναι εύκολη υπόθεση μια που υπάρχουν μια σειρά από προβλήματα στη μέτρηση των αποτελεσμάτων.

Η μέτρηση των αποτελεσμάτων αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα, αφού οι περισσότερες κρατικές υπηρεσίες δεν παράγουν ένα και μόνο προϊόν ή μια μόνο υπηρεσία, την οποία μπορούμε να μετρήσουμε με κάποιο τρόπο. Όταν οι δημόσιες υπηρεσίες προσφέρουν περισσότερες από μια υπηρεσίες και οι οποίες συχνά είναι ετερογενείς τα πράγματα είναι πιο δύσκολα. Αν και η πρόοδος που έχει συντελεστεί σε πολλές χώρες είναι σημαντική, εντούτοις υπάρχουν ακόμη σημαντικά προβλήματα που δημιουργούν διαμάχες και αμφισβητήσεις (Joumard et. al 2004).

Ένα άλλο θέμα είναι εκείνο που αναφέρεται στη διάκριση μεταξύ εκροών (outputs) και αποτελεσμάτων (outcomes). Με τον όρο εκροές εννοούμε τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παράγει η κυβέρνηση. Με τον όρο αποτελέσματα εννοούμε την επίπτωση και τις συνέπειες που έχουν οι εκροές, δηλαδή αυτό που επιδιώκει να επιτύχει η κυβέρνηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Σε μια απλοϊκή σχηματική μορφή η διαφορά μεταξύ εκροών και αποτελεσμάτων γίνεται σαφέστερη με το εξής διάγραμμα:



Ένα παράδειγμα μπορεί να κάνει τη διάκριση σαφή. Ας πάρουμε την περίπτωση που η κυβέρνηση θέλει να μειώσει τον αριθμό των οδικών ατυχημάτων. Αυτό είναι το αποτέλεσμα. Για να επιτευχθεί όμως αυτό, η κυβέρνηση θα χρειαστεί να κάνει εκστρατεία ενημέρωσης του κοινού, με έντυπα, διαφημίσεις, κ.α. Η μέτρηση της εκροής είναι εύκολη, δηλαδή πόσα δόθηκαν για διαφήμιση, έντυπα, κλπ. Αν όμως την περίοδο αυτή ο αριθμός των ατυχημάτων αυξηθεί, τότε η σύνδεση εκροών και αποτελεσμάτων δεν είναι εύκολη. Σε μια τέτοια περίπτωση όμως τι γίνεται; Πώς αξιολογούνται οι υπεύθυνοι και για τι πράγμα λογοδοτούν; Για τις εκροές ή τα αποτελέσματα, τα οποία ενδιαφέρουν σε τελική ανάλυση; Η λογοδοσία γίνεται με βάση τις εκροές ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα ή με βάση τα αποτελέσματα, έστω και αν αυτά εξαρτώνται από παράγοντες που είναι πέρα από τον έλεγχο των αρμοδίων για τις δαπάνες; Θα μπορούσε να πει κανείς ότι ένας συνδυασμός των δύο είναι η ενδεδειγμένη λύση, αν και στην πράξη φαίνεται ότι μόνο το ένα κριτήριο τελικά κυριαρχεί.

Το βασικό χαρακτηριστικό του προϋπολογισμού που μετρά αποτελέσματα είναι ότι αυτός συντάσσεται με βάση προγράμματα και όχι με βάση τα υπουργεία. Για παράδειγμα στη Σουηδία οι δαπάνες κατατάσσονται σε 27 κατηγορίες-προγράμματα και είναι ενδιαφέρον ότι αυτή η κατάταξη προτάθηκε από το Κοινοβούλιο, το οποίο ήθελε να έχει μια σαφή εικόνα για το πως και που δαπανώνται οι πόροι και όχι το πόσο δίνεται στο κάθε υπουργείο. Επειδή στη χώρα αυτή υπάρχουν 13 υπουργεία, ένας υπουργός

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

μπορεί να έχει την ευθύνη για περισσότερα από ένα ή δύο προγράμματα, αλλά και για ένα πρόγραμμα μπορεί να εμπλέκονται δύο ή περισσότερα υπουργεία.

Βασικό στοιχείο του προϋπολογισμού με βάση τις επιδόσεις είναι ο προσδιορισμός προκαταβολικά των προσδοκώμενων επιδόσεων σε όρους αποτελεσμάτων για κάθε πρόγραμμα δαπανών. Δεύτερο, η αξιολόγηση φορέων και διευθυντικών στελεχών γίνεται με βάση το βαθμό που επιτυγχάνουν τους στόχους που τους τίθενται. Για να δοθεί όμως η δυνατότητα στα διευθυντικά στελέχη και τους υπεύθυνους να βρουν τις καλύτερες λύσεις, θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία στην αξιοποίηση των πόρων, μέσα σε ανώτατα όρια για δαπάνες που του διατίθενται.

Το θέμα είναι αρκετά δύσκολο και ανάλογο με τις δυνατότητες μέτρησης τα κριτήρια μπορεί να διαφέρουν και από υπηρεσία σε υπηρεσία ή από φορέα σε φορέα. Το τελικό κριτήριο που χρησιμοποιεί η κάθε χώρα έχει μεγάλη σημασία για τους υπεύθυνους, αφού ανάλογο με τη βάση με την οποία θα κριθούν θα δώσουν και έμφαση στη δράση τους. Επιπλέον, όλες οι υπηρεσίες και οι φορείς παράγουν πλήθος πληροφοριών, τις οποίες δύσκολα μπορούν να κατανοήσουν οι εκτός των υπηρεσιών και αυτό έχει τη σημασία του όταν εξωτερικοί ελεγκτές αναλαμβάνουν την αξιολόγηση του έργου των υπηρεσιών και φορέων. Σε μια τέτοια περίπτωση ένας σταθμισμένος δείκτης των διαφόρων εσωτερικών μέτρων ίσως είναι η ενδεδειγμένη λύση για τους εξωτερικούς ελεγκτές. Παρά τις δυσκολίες όμως, οι περισσότερες χώρες έχουν προχωρήσει στην υιοθέτηση τέτοιων μετρήσεων (Joumard, 2004, Robinson and Brumby 2005). Με βάση τα στοιχεία του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε δείκτη, ο οποίος μετρά το βαθμό στον οποίο οι διάφορες χώρες χρησιμοποιούν για την αξιολόγηση των δαπανών τους τα αποτελέσματα και όχι τις εισροές. Ο δείκτης αυτός απεικονίζεται στο (διάγραμμα 8).

Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Ολλανδία, η Σλοβακία, η Δανία και η Ισπανία. Η Ολλανδία είναι μια χώρα με πολύ ανεπτυγμένο σύστημα στο να θέτει και να πραγματοποιεί στόχους και να χρησιμοποιεί προηγμένες μεθόδους μέτρησης αποτελεσμάτων. Είναι άξιο σχολιασμού το γεγονός ότι χώρες που μόλις πριν λίγα χρόνια έγιναν μέλη της Ε.Ε, όπως η Σλοβακία, η Τσεχία και η Σλοβενία έχουν συστήματα πιο προηγμένα από χώρες όπως η Αυστρία, η Ιταλία και η Ιρλανδία. Η Ελλάδα αν και πολύ χαμηλά στην κατάταξη προηγείται κάποιων χωρών και αυτό

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

οφείλεται στο ότι για κάποιες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε. υπάρχει ένα σύστημα αξιολόγησης με βάση τις εκροές και τα αποτελέσματα



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

3.6 Διαφάνεια του προϋπολογισμού

Η διαφάνεια του προϋπολογισμού, που θεωρείται βασική αρχή του κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατικής λογοδοσίας, μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει τα εξής τρία βασικά στοιχεία.

- § Πρώτο, η κυβέρνηση πρέπει να δημοσιοποιεί με συστηματικό τρόπο και έγκαιρα όλα τα δημοσιονομικά στοιχεία και τις πληροφορίες που αφορούν τον προϋπολογισμό.
- § Δεύτερο, το Κοινοβούλιο πρέπει να παίζει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία ελέγχου όλων των κειμένων και στοιχείων του προϋπολογισμού. Πρέπει ακόμη να είναι σε θέση όχι μόνο να ελέγχει την κυβέρνηση αλλά και να επηρεάζει τη δημοσιονομική πολιτική. .

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

§ Τρίτο, η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να μπορούν να ζητούν λογοδοσία από την κυβέρνηση και να επηρεάζουν τη δημοσιονομική πολιτική, έστω με έμμεσο τρόπο.

Και τα τρία αυτά στοιχεία είναι αλληλένδετα, αφού η δημοσιοποίηση των δεδομένων είναι απαραίτητη για τον έλεγχο από το Κοινοβούλιο και την κοινωνία των πολιτών. Είναι επιπλέον σαφές ότι η πληροφόρηση είναι χρήσιμη μόνο αν εξεταστεί σε βάθος και αποτελεσματικά από το νομοθετικό σώμα και την κοινωνία των πολιτών.

Γι αυτό είναι ενδεδειγμένο:

- Όλα τα στοιχεία του προϋπολογισμού και όλοι οι λογαριασμοί να δημοσιοποιούνται συστηματικά και έγκαιρα. Στα στοιχεία αυτά πρέπει να περιλαμβάνονται και οι εκτός προϋπολογισμού λογαριασμοί, οι φορολογικές δαπάνες, τα κάθε μορφής αποθεματικά, οι κρατικές εγγυήσεις και οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.
- Να αναλύονται οι μεσοπρόθεσμες επιδράσεις των μέτρων που λαμβάνονται στην οικονομία και την κοινωνία γενικότερα και οι υποθέσεις για τις οικονομικές προβλέψεις στις οποίες στηρίζονται τα μεγέθη του προϋπολογισμού να είναι σαφείς και πλήρεις.
- Το Κοινοβούλιο να είναι σε θέση κάνει ανεξάρτητο εξονυχιστικό και συστηματικό έλεγχο και να ζητεί λογοδοσία από την κυβέρνηση για την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής.
- Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν έλεγχο στην κυβέρνηση.

Οι βασικές αρχές για διαφάνεια που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό και τις οποίες συνιστά ο ΟΟΣΑ στις χώρες-μέλη του, περιλαμβάνουν την παραγωγή και δημοσιοποίηση των εξής κειμένων:

1. Εκθέσεις-αναφορές για τον Προϋπολογισμό:

§ Προϋπολογισμό

§ Προσχέδιο Προϋπολογισμού

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

- § Μηνιαία έκθεση
- § Εξαμηνιαία έκθεση
- § Έκθεση στο τέλος του έτους
- § Έκθεση προ των εκλογών
- § Έκθεση για μακροχρόνιες εξελίξεις

2. Ειδικές δημοσιοποιήσεις:

- § Οικονομικές υποθέσεις
- § Φορολογικές δαπάνες
- § Χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
- § Μη χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
- § Υποχρεώσεις για συντάξεις εργαζομένων
- § Ενδεχόμενες υποχρεώσεις (έκτακτο αποθεματικό)

Εκτός όμως από τη δημοσιοποίηση όλων των πιο πάνω στοιχείων, αυτά θα έχουν πραγματική αξία όταν αυτά χαρακτηρίζονται από ακεραιότητα και υπάρχουν μηχανισμοί για πραγματικούς και αποτελεσματικούς ελέγχους. Γι αυτό και μια τρίτη ιδιότητα, αυτή της ακεραιότητας, πρέπει να περιλαμβάνει:

3. Ακεραιότητα, έλεγχος, λογοδοσία σε ότι αφορά:

- § Λογιστικά συστήματα
- § Συστήματα εσωτερικών ελέγχων και ανάληψη ευθύνης
- § Ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο
- § Εξονυχιστικό έλεγχο από Κοινοβούλιο και το κοινό

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Το (διάγραμμα 9) κατατάσσει χώρες της Ε.Ε με βάση το δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού. Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία. Οι χώρες αυτές ανακοινώνουν δημόσια τις υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός και παρουσιάζουν τις πολυετείς επιπτώσεις που εκτιμούν ότι θα έχουν τα κυβερνητικά μέτρα. Στην Ολλανδία μάλιστα το Κοινοβούλιο έχει αρκετό χρόνο για να εξετάσει τις προτάσεις του προϋπολογισμού, αλλά και όλους τους εκτός προϋπολογισμού λογαριασμούς. Από την άλλη πλευρά το χαμηλότερο δείκτη διαφάνειας έχει η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Γαλλία. Οι τρεις αυτές χώρες δεν έχουν αναπτύξει ικανοποιητικό σύστημα για παρουσίαση των μεσοπρόθεσμων επιπτώσεων που έχουν οι νέες πολιτικές και το οικονομικό μοντέλο με το οποίο γίνονται οι προβλέψεις δεν δημοσιοποιείται. Στην Ελλάδα ειδικότερα δεν δημοσιοποιούνται ούτε οι οικονομικές υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

3.7 Ορισμένοι γενικοί δείκτες

Με βάση τα πιο πάνω επιμέρους χαρακτηριστικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε τρεις ευρύτερους σύνθετους δείκτες: Ένα δείκτη που συνοψίζει το βαθμό συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού, ένα για την ποιότητα του προϋπολογισμού και ένα συνολικό δείκτη για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού. Ο δείκτης ποιότητας του προϋπολογισμού (διάγραμμα 10) περιλαμβάνει τέσσερις διαστάσεις:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

1. τη διαφάνεια του προϋπολογισμού,
2. τον πολυετή προγραμματισμό,
3. τις συνετές οικονομικές υποθέσεις και
4. τη μέτρηση των επιδόσεων του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

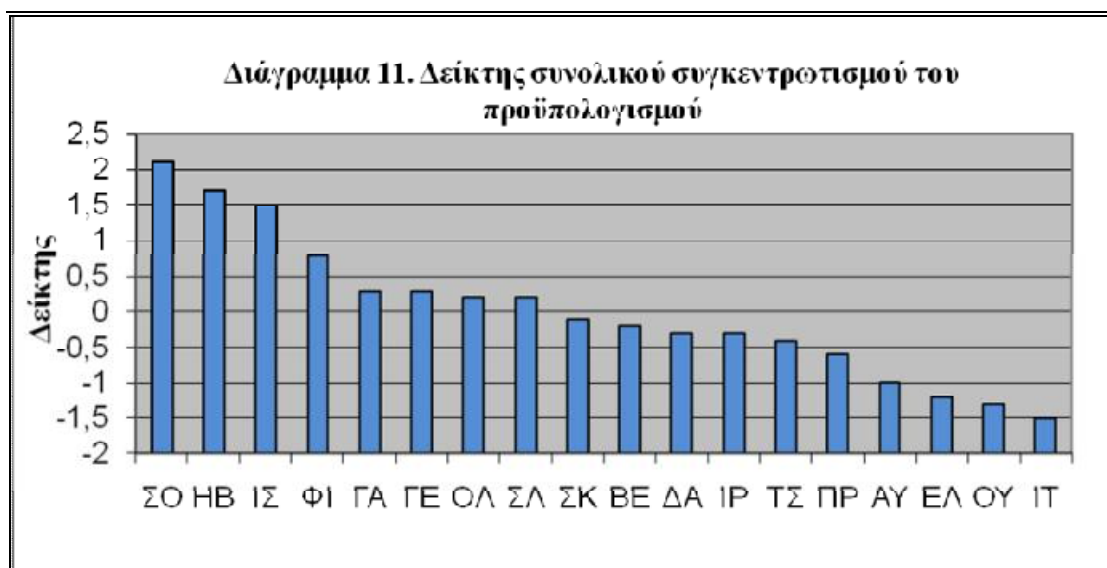
Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη για την ποιότητα του προϋπολογισμού είναι η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία. Με αρκετά ψηλό δείκτη είναι και οι δύο νέες χώρες-μέλη της Ε.Ε, η Σλοβακία και η Σλοβενία, οι οποίες μάλιστα είναι πολύ πιο μπροστά από χώρες όπως η Φιλανδία, το Βέλγιο και η Αυστρία. Οι χώρες με το χαμηλότερο δείκτη είναι η Ιρλανδία, Ελλάδα και η Τσεχία.

Ο δείκτης που συνοψίζει το βαθμό συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού περιλαμβάνει τις διαστάσεις που αποβλέπουν στο να μειώσουν το πρόβλημα της «κοινής δεξαμενής πόρων». Πιο συγκεκριμένα περιλαμβάνει:

1. τη διαδικασία συγκεντρωτισμού των διαδικασιών κατάρτισης του προϋπολογισμού και
2. το βαθμό σύνταξης του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Ο δείκτης περιλαμβάνει επίσης και το κατά πόσο μια χώρα θέτει ποσοτικούς δημοσιονομικούς στόχους και κανόνες, αφού οι έρευνες που έχουν γίνει δείχνουν ότι οι ποσοτικοί αυτοί κανόνες συμβάλλουν στην επίλυση του προβλήματος της «κοινής δεξαμενής πόρων». Για το σκοπό αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποίησε τους σχετικούς δείκτες που παρήγαγαν οι (Ayuso et al, 2006). Ο δείκτης αυτός, που όμως δεν περιλαμβάνει το δείκτη συγκεντρωτισμού κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, απεικονίζεται στο (διάγραμμα 11). Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ισπανία και ακολουθούν η Φιλανδία, η Γαλλία και η Γερμανία. Ουραγοί και σε αυτό το δείκτη η Ιταλία, η Ουγγαρία και η Ελλάδα.



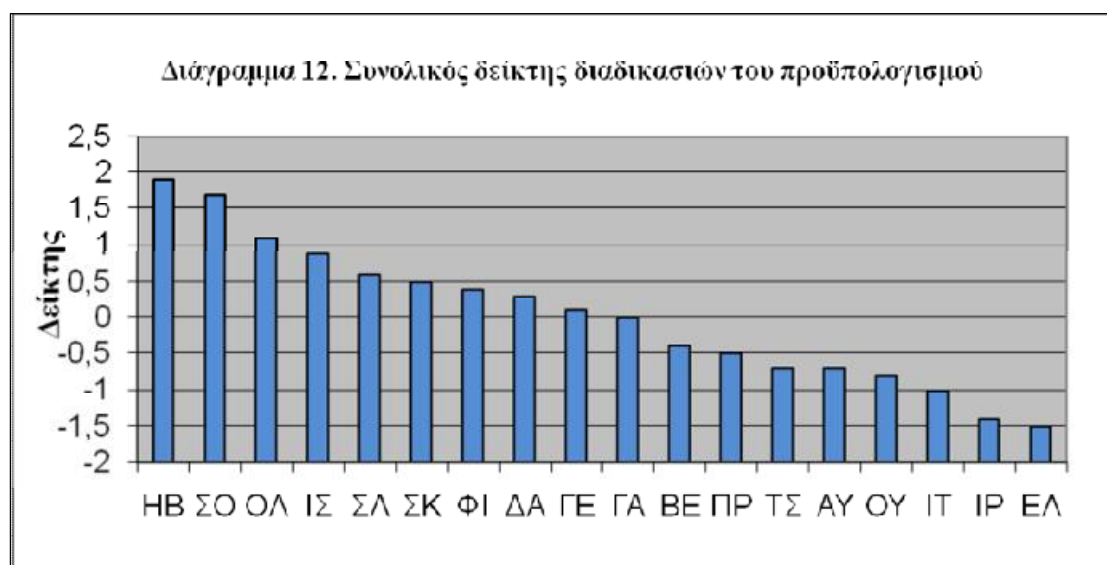
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κατασκευάσει και ένα συνολικό δείκτη για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού, ο οποίος περιλαμβάνει σχεδόν όλους τους πιο πάνω δείκτες και πιο συγκεκριμένα, τους δείκτες δημοσιονομικής διαφάνειας, του πολυετούς προγραμματισμού, της κατάρτισης από πάνω προς τα κάτω, την θέσπιση ποσοτικών δημοσιονομικών στόχων, συνετών οικονομικών υποθέσεων και αξιολόγησης των επιδόσεων του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα. Ο δείκτης αυτός απεικονίζεται στο (διάγραμμα 12).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία και η Ολλανδία είναι οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη, ενώ σε καλή θέση είναι και η Ισπανία, η Σλοβενία και η Σλοβακία. Οι χώρες με το χαμηλότερο δείκτη είναι η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Ιταλία

Εκείνο που ίσως πρέπει να σχολιαστεί είναι οι χαμηλές επιδόσεις της Ιρλανδίας στους περισσότερους δείκτες που εξετάσατε πιο πάνω. Μια πιθανή εξήγηση μπορεί να είναι η εξής. Η Ιρλανδία είναι μια χώρα η οποία γνώρισε, στη δεκαετία του 1990, τους υψηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης του ΑΕΠ σε όλη την Ευρώπη και στον κόσμο γενικότερα. Αποτέλεσμα αυτής της εντυπωσιακής πορείας ήταν να αυξηθούν σημαντικά τα φορολογικά έσοδα και κατά συνέπεια να μειωθεί δραματικά το έλλειμμα του προϋπολογισμού και το δημόσιο χρέος. Ίσως γι αυτό να μην χρειάστηκε να προχωρήσει σε μεγάλες διαρθρωτικές αλλαγές σε διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, αφού δεν υπήρχε στην ουσία δημοσιονομικό πρόβλημα στη χώρα.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

4. Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

Πέρα από τις σημαντικές αλλαγές στις οποίες προχώρησαν πολλές χώρες σχετικά με τη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τις οποίες αναφέραμε συνοπτικά πιο πάνω, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικές πρόοδοι και στη χρηματοοικονομική διαχείριση των κρατικών λογαριασμών.

Παραδοσιακά όλες οι χώρες τηρούσαν τα οικονομικά τους στοιχεία και αξιολογούσαν την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους, με βάση τα ταμειακά δεδομένα, δηλαδή με βάση τις εισπράξεις και τις πληρωμές που έκαναν. Τα τελευταία χρόνια υπάρχει η τάση σε πολλές χώρες να τηρούν τα δημοσιονομικά μεγέθη, φόρους και δαπάνες, με βάση τις πραγματοποιήσεις. Με απλά λόγια μια δαπάνη καταγράφεται όταν πραγματοποιείται το έργο το οποίο χρηματοδοτείται και όχι όταν γίνεται η πληρωμή του. Αν π.χ. ένα έργο ολοκληρωθεί μέσα σε δύο χρόνια και η αποπληρωμή του γίνει σε πέντε χρόνια, ως δαπάνη του προϋπολογισμού θα καταγραφεί στα δύο χρόνια που ολοκληρώθηκε το έργο, ανεξάρτητα από το πότε έγινε η αποπληρωμή του. Ο στόχος της μετακίνησης από το ένα σύστημα στο άλλο αποβλέπει στο να κάνει πιο διαφανές το κόστος των κρατικών δαπανών. Οι τόκοι για παράδειγμα, για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους καταγράφονται όταν δημιουργούνται και όχι όταν πληρώνονται, κάτι που μπορεί να συμβεί και στο τέλος του δανείου. Το κόστος των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων καταγράφεται όταν αυτοί εργάζονται και δημιουργείται η υποχρέωση και όχι όταν τους καταβληθεί ως σύνταξη (Blondal, 2003). Αυτό δεν σημαίνει ότι η καταγραφή των δαπανών σε ταμειακή βάση δεν είναι χρήσιμη, το αντίθετο μάλιστα είναι απαραίτητη για να έχουμε σαφή εικόνα των ταμειακών αναγκών του Δημοσίου. Η επικέντρωση όμως του ενδιαφέροντος μόνο στα ταμειακά στοιχεία δημιουργεί στρεβλή εικόνα για τις πραγματικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το έργο που επιτελείται.

Μια άλλη επιδίωξη για την υιοθέτηση της μεθόδου των πραγματοποιήσεων είναι ότι αυτή βελτιώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με την αξιοποίηση της αυξημένης πληροφόρησης που απαιτεί αυτή η μέθοδος. Με τον τρόπο αυτό, οι αρμόδιοι έχουν την ευθύνη για αποτελέσματα και είναι υπεύθυνοι για το σύνολο της δαπάνης ενός έργου και όχι μόνο για τις εκταμιεύσεις που γίνονται.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

Αν και πολλοί αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματα της μεθόδου των πραγματοποιήσεων, υπάρχουν και πολλές αντιρρήσεις. Οι αντιρρήσεις αυτές αφορούν θέματα όπως το αν η μέθοδος αυτή πρέπει χρησιμοποιείται μόνο για χρηματοοικονομικούς λόγους ή και για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού, ή αν θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο για κάποιες κατηγορίες δραστηριοτήτων (π.χ. υποδομές, αμυντικές δαπάνες, κοινωνική ασφάλιση). Υπάρχει ακόμη το θέμα για το ποια μέθοδο αποτίμησης θα χρησιμοποιηθεί (ιστορικό ή τρέχον κόστος) ή για το ποιος έχει την ευθύνη για να θέτει τους λογιστικούς κανόνες καθώς και για άλλα θέματα που αφορούν τη μέθοδο αυτή.

Επιπλέον, υπάρχουν αντιρρήσεις και για άλλους λόγους. Πρώτο, πολλοί θεωρούν ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας μεθόδου μπορεί να υποσκάψει τη δημοσιονομική πειθαρχία. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση μπορεί να αποφασίσει την κατασκευή μεγάλων και δαπανηρών έργων, το κόστος των οποίων θα εμφανιστεί στους προϋπολογισμούς των επόμενων ετών και όχι στο χρόνο που λαμβάνεται η πολιτική απόφαση. Δεύτερο, η μέθοδος στηρίζεται σε μάλλον πολύπλοκες υποθέσεις, τις οποίες μπορεί να εκμεταλλευτεί μια κυβέρνηση για να παρουσιάσει μια παραποιημένη εικόνα της πραγματικότητας. Τρίτο, η μέθοδος δεν γίνεται εύκολα αντιληπτή από τους πολιτικούς, πράγμα που πηγαίνει ότι δύσκολα μπορεί να εφαρμοστεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

5. Ελληνικός προϋπολογισμός

5.1 Εισαγωγή

Το Σύνταγμα της Ελλάδας στο άρθρο 79 αναφέρει ότι «Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος.» και τονίζει ότι «Όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό». Ο κρατικός προϋπολογισμός επομένως πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και όλες τις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή τα έσοδα και τις δαπάνες των υπουργείων, των ΝΠΔΔ και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της Βουλής και της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Ο προϋπολογισμός των υπουργείων, της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Βουλής λέγεται Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης. Αν σε αυτόν προσθέσουμε τους προϋπολογισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και των άλλων κρατικών υπηρεσιών ή δημόσιων φορέων, τότε έχουμε αυτό που λέγεται Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης.

Ο Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης (ΠΚΚ) αποτελείται από δύο διακριτά τμήματα: τον Τακτικό Προϋπολογισμό (ΤΠ) και το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Ο Τακτικός Προϋπολογισμός καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και περιλαμβάνει τα έσοδα του κράτους και τις τρέχουσες δαπάνες των επιμέρους υπουργείων (με τα επιχορηγούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) που εποπτεύονται από αυτά) και τους προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ).

Το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων περιλαμβάνει τα έσοδα και τις δαπάνες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και εκσυγχρονισμό υποδομών. Το ΠΔΕ δεν καταρτίζεται από το ΓΛΚ, αλλά από τις ειδικές για αυτό υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στο ΠΔΕ περιλαμβάνονται και οι δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε,Ε) στα πλαίσια του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ).

Στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού που συνοδεύει τον κυρίως προϋπολογισμό, γίνεται πολύ συνοπτική αναφορά στα οικονομικά της τοπικής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και με βάση τα στοιχεία αυτά διαμορφώνεται το μέγεθος του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης. Ας σημειωθεί ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχ, όλες οι χώρες είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν στοιχεία για τη γενική κυβέρνηση.

Με βάση το άρθρο 72 του Συντάγματος, ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την ολομέλεια της Βουλής και επομένως ο προϋπολογισμός είναι τύπος νόμος του κράτους. Στην πράξη όμως είναι διοικητική πράξη, αφού με το νόμο του προϋπολογισμού δεν μπορεί να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί διάταξη άλλου νόμου. Επίσης με τον προϋπολογισμό δεν μπορεί να επιβληθεί φόρος, αν και με τα προβλεπόμενα έσοδα που περιέχει δίνονται οι κατευθύνσεις της φορολογικής πολιτικής που θα ακολουθήσει η κυβέρνηση. Συνήθως, μετά την ψήφιση του προϋπολογισμού ακολουθεί το φορολογικό νομοσχέδιο που ψηφίζεται από τη Βουλή.

Με την ψήφιση επομένως του προϋπολογισμού δεν θεσπίζονται ουσιαστικοί κανόνες δικαίου. Τόσο για την είσπραξη των εσόδων όσο και για την πραγματοποίηση των δαπανών απαιτούνται άλλα νομοθετήματα με ουσιαστικού περιεχομένου κανόνες δικαίου.

5.2 Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού

Η διαδικασία κατάρτισης του Τακτικού Προϋπολογισμού αρχίζει περίπου τον Ιούνιο, με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΟ) και διαρκεί μέχρι τον Νοέμβριο κάθε έτους. Τα υπουργεία και οι φορείς αφού, με βάση την εγκύκλιο, συντάξουν τους προϋπολογισμούς τους, τους υποβάλλουν στην αρμόδια για τη σύνταξη του προϋπολογισμού, διεύθυνση του ΓΛΚ. Στη συνέχεια το ΓΛΚ συγκεντρώνει τις προτάσεις, και αφού λάβει υπόψη και το πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής για το στόχο του ελλείμματος, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Το προσχέδιο αυτό περιλαμβάνει συνοπτικά τα βασικά μακροοικονομικό πλαίσιο με τις προβλέψεις για τη διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών του επόμενου έτους και τα κύρια μεγέθη εσόδων και δαπανών, όπως αυτά διαμορφώνονται για το τρέχον έτος και οι προβλέψεις για το επόμενο έτος. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η βασική μέθοδος που ακολουθείται είναι αυτή του «επαυξητικού προϋπολογισμού», με την έννοια ότι ο προϋπολογισμός του επόμενου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

οικονομικού έτους είναι στην ουσία ο προϋπολογισμός του τρέχοντος έτους προσαυξημένος κατά κάποιο ποσοστό. Σε ότι αφορά τη μισθοδοσία για παράδειγμα, τα ποσά προσαυξάνονται με βάση την εισοδηματική πολιτική και το ίδιο ισχύει για τις συντάξεις και μια σειρά από λειτουργικές δαπάνες. Νέες πιστώσεις εγγράφονται για τα νέα προγράμματα και όπως είναι αυτονόητο στο σχεδιαζόμενο προϋπολογισμό δεν εμφανίζονται πιστώσεις για προγράμματα που τερματίζονται στο τρέχον έτος.

Το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή, το αργότερο μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και μετά συζητείται στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Στη συνέχεια το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών διαμορφώνει το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού, το οποίο πρέπει να υποβληθεί στη Βουλή μέχρι την 20 Νοεμβρίου. Το τελικό σχέδιο έχει πλήρη και λεπτομερειακή ανάλυση όλων των εσόδων και των δαπανών και συνοδεύεται και από την εισηγητική έκθεση, η οποία περιλαμβάνει το μακροοικονομικό πλαίσιο και τις προοπτικές της οικονομίας, τα όποια νέα μέτρα παίρνει ή προτίθεται να πάρει η κυβέρνηση και την αιτιολογία των δημοσιονομικών επιλογών της.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, που συντάσσεται από ειδική υπηρεσία του ΥΠΟΟ, δεν γίνεται λεπτομερειακή ανάλυση κάθε κονδυλίου, όπως με τον Τακτικό Προϋπολογισμό, αλλά προσδιορίζεται γενικά το ύψος του προγράμματος και εξειδικεύονται οι πηγές χρηματοδότησης, οι οποίες εκτός από εθνικές είναι και οι πόροι του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Η συζήτηση για τον Προϋπολογισμό και η ψηφοφορία στη Βουλή γίνεται με βάση το τελικό σχέδιο και διαρκεί πέντε ημέρες. Η συζήτηση και η τελική ψήφιση γίνεται στην ολομέλεια της Βουλής, πριν διακόψει τις εργασίες της για τις διακοπές των Χριστουγέννων. Η συζήτηση επί του προϋπολογισμού αφορά φυσικά όλη την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και δεν περιορίζεται μόνο στα δημοσιονομικά μεγέθη. Η Εθνική Αντιπροσωπεία όμως δεν έχει τη δυνατότητα να αλλάξει ουσιαστικά τον προϋπολογισμό, ούτε στο σκέλος των εσόδων ούτε των δαπανών. Αν και τυπικά η Βουλή μπορεί να μεταβάλει σε ορισμένα σημεία τις εγγεγραμμένες πιστώσεις, το δικαίωμα της αυτό είναι περιορισμένο. Δεν μπορεί για παράδειγμα, να αυξήσει ή να μειώσει δαπάνες που αφορούν μισθούς ή άλλες ανειλημμένες υποχρεώσεις του

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

Δημοσίου η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι ποτέ το Κοινοβούλιο δεν έχει αλλάξει κάποιο στοιχείο εσόδων ή δαπανών του υπό ψήφιση προϋπολογισμού.

Αν και ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ, των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, εντούτοις για τους προϋπολογισμούς αυτών των φορέων δεν υπάρχει αναλυτική πληροφόρηση και ούτε καμιά ουσιαστική συζήτηση γίνεται στο Κοινοβούλιο.

Μετά την ψήφιση του Προϋπολογισμού, αρχίζει η εκτέλεση του με βάση τα προβλεπόμενα από τη σχετική νομοθεσία. Με την έναρξη κάθε νέου οικονομικού έτους και ενώ αρχίζει η εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού, τρέχει παράλληλα (και για 4 μήνες) και ο προηγούμενος προϋπολογισμός. Παρατείνεται δηλαδή (μέχρι τον Απρίλιο κάθε νέου οικονομικού έτους) η εκτέλεση του προηγούμενου προϋπολογισμού για δαπάνες και έσοδα που έχουν βεβαιωθεί στο προηγούμενο οικονομικό έτος ή έχει δοθεί προκαταβολή.

Η εκτέλεση του ΠΔΕ γίνεται με πληρωμές μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) με άνοιγμα λογαριασμών Συλλογικών Αποφάσεων και Έργων (ΣΑΕ). Το ΓΛΚ συγκεντρώνει τα ποσά των πληρωμών βάσει των δελτίων αναγγελίας της ΤτΕ, τα επεξεργάζεται και τα παρακολουθεί λογιστικά κατά έργο, ΣΑΕ και κατά υπουργείο.

Πέρα από την αναφερόμενη διαδικασία παρακολούθησης της εκτέλεσης των έργων του ΠΔΕ, τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα (ανεξάρτητα από το ποσοστό χρηματοδότησης) εντάσσονται σε μια διαφορετική δομή που δημιουργήθηκε αποκλειστικά για τα υλοποιούμενα έργα του ΚΠΣ.

5.3 Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης Προϋπολογισμού

Με βάση τη διεθνή εμπειρία που συνοπτικά παρουσιάστηκε πιο πάνω, αλλά και με τις δύο μελέτες που εκπόνησαν ειδικοί στα θέματα προϋπολογισμού του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, οι αδυναμίες του σημερινού συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού μας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής (Diamond, 2005 και HMT, 2002):

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

5.3.1 Έλλειψη διαφάνειας

Η ύπαρξη ουσιαστικά δύο προϋπολογισμών, του Τακτικού και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, που λειτουργούν με τελείως διαφορετικούς κανόνες, προκαλεί σύγχυση για τις συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το πόσο διατίθεται σε κάθε κατηγορία δαπανών. Και αυτό γιατί και στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων περιλαμβάνονται δαπάνες για προγράμματα που χρηματοδοτούνται και από τον Τακτικό Προϋπολογισμό. Στην ουσία έχουμε δύο διαφορετικούς Προϋπολογισμούς, σε όλα τα στάδια κατάρτισης και εκτέλεσης τους, Επιπλέον η ύπαρξη Λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού με σημαντικά, απ' ό,τι φαίνεται, ποσά, κάνουν αδύνατη την όποια ουσιαστική αξιολόγηση για το πόσα ξοδεύονται αλλά και για το πως δαπανώνται πολλά κονδύλια του Κράτους. Εξάλλου ένα σημαντικό μέρος εσόδων και δαπανών του Προϋπολογισμού που αφορά τους λογαριασμούς των ΝΠΔΔ και άλλων φορέων δεν έρχονται σε γνώση του Κοινοβουλίου, παρά μόνο ως συνολικά μεγέθη.

Η διαφορετική σύνταξη και ο διαχωρισμός του προϋπολογισμού σε δύο μέρη οδήγησε και σε διαφορετική κωδικοποίηση - ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων του καθενός Προϋπολογισμού. Το σύστημα των ΚΑΕ (Κωδικός Αριθμός Εσόδου-Εξόδου) που χρησιμοποιείται σαν βάση για τις πιστώσεις του τακτικού προϋπολογισμού προς τα υπουργεία είναι διαφορετικό από το σύστημα κατάταξης των έργων του ΠΔΕ.

Είναι αλήθεια ότι στην Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού του 2007 γίνεται μια προσπάθεια εισαγωγής ενός νέου συστήματος ενιαίας κωδικοποίησης των δαπανών για τις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων. Η προτεινόμενη κατάταξη των δαπανών με βάση προγράμματα είναι πολύ συνοπτικά η εξής:

-Λειτουργία 0 - Έσοδα του Κράτους

-Λειτουργία 1 - Δράσεις του κράτους στο εξωτερικό

-Λειτουργία 2 - Δράσεις του κράτους στο εσωτερικό

-Λειτουργία 3 - Παιδεία και πολιτισμός

-Λειτουργία 4 - Άμυνα

-Λειτουργία 5 - Εσωτερική ασφάλεια και δικαιοσύνη

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

-Λειτουργία 6 - Οικονομικές σχέσεις και ανάπτυξη

-Λειτουργία 7- Περιβάλλον, υποδομές, οικιστική ανάπτυξη και μεταφορές

-Λειτουργία 8 - Υγεία και κοινωνική πολιτική

-Λειτουργία 9 - Αγροτική ανάπτυξη

Όπως αναγνωρίζει όμως η ίδια η εισηγητική έκθεση, «...για την αποτελεσματική εφαρμογή του νέου συστήματος, θα απαιτηθεί περαιτέρω επεξεργασία, καθώς και νομοθετικές και διοικητικές παρεμβάσεις που θα υποστηρίζουν τις σχεδιαζόμενες αλλαγές».

Με βάση μάλιστα τις αρχές του ΟΟΣΑ για διαφάνεια αλλά και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), το σημερινό σύστημα ελάχιστες από τις απαιτούμενες για διαφάνεια προϋποθέσεις ικανοποιεί (Diamond, 2005 και HMT, 2002):

- § Πρώτο, η ενημέρωση για την εξέλιξη της υλοποίησης του προϋπολογισμού είναι μερική, αποσπασματική, και δεν γίνεται καμιά ουσιαστική συζήτηση γι αυτό στο Κοινοβούλιο.
- § Δεύτερο, ακόμη και οι εκτιμήσεις για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους, που υποβάλλονται, στο τέλος του έτους, μαζί με τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους, είναι ατελής, σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνεται με τρόπο που εξυπηρετεί τις πολιτικές σκοπιμότητες της κυβέρνησης και ελάχιστη ουσιαστική ενημέρωση γίνεται για τα πραγματικά μεγέθη του Προϋπολογισμού. Αυτό γίνεται ακόμη πιο εμφανές από το γεγονός ότι ο πραγματικός απολογισμός ενός έτους, για παράδειγμα, του 2005, γίνεται σχεδόν ένα χρόνο μετά, δηλαδή στο τέλος του επόμενου έτους του 2006. Είναι ενδιαφέρον ότι τα μεγέθη του Απολογισμού σε σύγκριση με εκείνα του Προϋπολογισμού διαφέρουν αρκετά, αλλά καμιά συζήτηση δεν γίνεται γι αυτά.
- § Τρίτο, πρέπει ακόμη να τονιστεί ότι λόγω του συστήματος κατάταξης των δαπανών, που είναι ανά φορέα και όχι ανά πρόγραμμα, η Βουλή εξετάζει και συζητεί τα ποσά που κατανέμονται ανά φορέα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει σαφής εικόνα για τα ποσά που διατίθενται ανά δραστηριότητα. Εκπαίδευση για παράδειγμα, κάνει και το Υπουργείο Απασχόλησης και το Υπουργείο Γεωργικής Ανάπτυξης και το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και το Υπουργείο Παιδείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

Παρ' όλα αυτά η όλη συζήτηση στη Βουλή διεξάγεται με βάση το τι ποσά διατίθενται σε κάθε Υπουργείο.

§ Τέταρτο, η διαφάνεια απαιτεί και συστηματικούς ελέγχους, οι οποίοι στην περίπτωση της χώρας μας περιορίζονται μόνο στη νομιμότητα και καθόλου στο αν οι δαπάνες αποδίδουν αποτελέσματα και αν οι διατεθείσες πιστώσεις χρησιμοποιήθηκαν πράγματι για το σκοπό για τον οποίο προϋπολογίστηκαν. (Εξαίρεση αποτελούν ίσως τα χρηματοδοτούμενα έργα από το ΚΠΣ αλλά κι εκεί εντοπίζονται σοβαρά προβλήματα).

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αδιαφάνειας του Προϋπολογισμού μας είναι τα στοιχεία που αφορούν τη μετάβαση από τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής Κυβέρνησης στον Προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης (πίνακας 6).

Πίνακας 6. Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (σε εκατ. ευρώ)					
	2004	2005	2006	2007	
	Πραγμ/σεις	Πραγμ/σεις	Πρ/σμος	Εκτ/σεις	Προβλ/σεις
α) Έλλειμμα κεντρικής κυβέρνησης	-12,861	-11,318	-8,55	-8,563	-9,05
β) Αποτελέσματα ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ	3,765	2,423	4,99	4,138	4,383
γ) Χρηματοδότηση στην κοινωνική ασφάλιση	-1,916	-425	-400	-423	-415
δ) Εξοπλιστικά προγράμματα	-1,792	-1,394	-1,5	1,5	1,7
ε) Εθνικολογιστικές προσαρμογές	-306	1,219	450	1,194	1,68
ζ) Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (α+β+γ+δ+ε)	-13,11	-9,495	-5,01	-5,154	-5,102
% του ΑΕΠ	-7,8	-5,2	-2,6	2,6	-2,4
ΑΕΠ (τρέχουσες τιμές-προ αναθεώρησης)	168,417	181,088	193,427	194,902	208,74
Πηγή: Πίνακας 3,2, Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2007					

Παρατηρούμε συχνά να μεταβάλλονται τα στοιχεία που αναφέρονται στα οικονομικά των ΟΤΑ, των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και τις δαπάνες για

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

αμυντικούς εξοπλισμούς, χωρίς καμιά εξήγηση. Καμιά εξήγηση δεν δίνεται επίσης για το θέμα που αφορά τις εθνικολογιστικές προσαρμογές. Και αυτές οι «ανεξήγητες» μεταβολές είναι πολύ σημαντικές, σε βαθμό που προσδιορίζουν το αν το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης είναι πάνω από το όριο του 3% του ΑΕΠ ή όχι, όριο το οποίο επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχ.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο αδιαφάνειας είναι η ύπαρξη λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού (οι ειδικοί λογαριασμοί), μέσα από τους οποίους διοχετεύονται σημαντικά ποσά σε μισθούς, άλλες αμοιβές αλλά και δαπάνες για έργα και τα οποία ενώ είναι στην ουσία κρατικές δαπάνες, αυτές δεν εμφανίζονται στον Προϋπολογισμό.

Θα μπορούσε να αναφέρει κανείς πλήθος τέτοιων στοιχείων και παραδειγμάτων που δείχνουν ότι η διαφάνεια δεν είναι από τα βασικά χαρακτηριστικά του Προϋπολογισμού μας. Εξάλλου από τη παράθεση των συγκριτικών στοιχείων για τη διαφάνεια με άλλες χώρες, η διαπίστωση που έκανε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαφάνεια έδειξε ότι πράγματι στην Ελλάδα ο δείκτης διαφάνειας είναι ο μικρότερος στο δείγμα των χωρών που εξετάστηκαν (διάγραμμα 9).

5.3.2 Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα

Με βάση το Σύνταγμα της χώρας ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος, αν και δίνεται η δυνατότητα και για τη σύνταξη διετούς προϋπολογισμού. Αυτή είναι και η κρατούσα πρακτική σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Το σημαντικό όμως είναι ότι στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, τριετούς ή τετραετούς διάρκειας. Στη χώρα μας δεν υπάρχει τέτοιο πλαίσιο, αν και μετά την ένταξής μας στη ζώνη του ευρώ είμαστε υποχρεωμένοι να υποβάλλουμε κάθε χρόνο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο έχει τουλάχιστο τριετή ορίζοντα. Το πρόγραμμα αυτό, με βάση τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, πρέπει να περιλαμβάνει τις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις της χώρας και τις προοπτικές για την επόμενη τριετία, οι οποίες προσδιορίζουν και τις δυνατότητες άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

Στην Ελλάδα όμως, το πρόγραμμα αυτό δεν συζητείται καν στη Βουλή και γίνεται περισσότερο για να ικανοποιηθεί η υποχρέωση της χώρας προς την Ε.Ε., παρά για να αποτελέσει το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Είναι αλήθεια ότι μερικές φορές το πρόγραμμα αυτό υποβάλλεται στην αρμόδια για τα Οικονομικά Επιτροπή της Βουλής για ενημέρωση, αλλά συνήθως αυτό γίνεται μετά την υποβολή του στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Είναι αλήθεια επίσης ότι το πρόγραμμα περιέχει τις προβλέψεις για πολύ γενικές κατηγορίες δημοσιονομικών μεγεθών, όπως έσοδα, δαπάνες, έλλειμμα, χρέος, αλλά αυτά τα μεγέθη είναι μάλλον ενδεικτικά των προθέσεων της κυβέρνησης και όχι δεσμεύσεις για τη δημοσιονομική πολιτική τα επόμενα χρόνια.

Πέρα από τον ετήσιο ορίζοντα της δημοσιονομικής πολιτικής, η χώρα μας δεν κατανέμει τις δαπάνες του προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, αλλά με βάση τα υπουργεία. Επιπλέον η χώρα μας δεν έχει σύστημα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που έχουν οι δαπάνες και η συζήτηση που συνήθως γίνεται αφορά το τι ποσά δίνονται σε κάθε υπουργείο και αν αυτά κρίνονται επαρκή ή όχι. Ο μόνος έλεγχος που γίνεται αφορά τη νομιμότητα των δαπανών, αν δηλαδή τηρήθηκαν όλες οι νομικές διαδικασίες και τα στάδια που προβλέπει ο νόμος. Επειδή ο Προϋπολογισμός της χώρας μας δεν καταρτίζεται με βάση προγράμματα και δεν υπάρχουν σαφείς και μετρήσιμοι στόχοι για αποτελέσματα, δεν είναι δυνατό να αξιολογηθεί το κατά πόσο οι δαπάνες αποδίδουν και οδηγούν σε επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι υπάρχει και στην Ελλάδα μια σχετική εμπειρία με τη κατάρτιση προϋπολογισμών με βάση προγράμματα, αφού για τα έργα που χρηματοδοτούνται από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης καταρτίζονται πολυετή προγράμματα και υπάρχει μέτρηση των εκροών και ακόμη του αποτελέσματος. Το συνολικό ποσό όμως που διατίθεται σε αυτά τα προγράμματα είναι μικρό σε σχέση με τα συνολικά ποσά που δαπανά το Ελληνικό Δημόσιο.

5.3.3 Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, μετά την υποβολή των προτάσεων για τις δαπάνες του επόμενου έτους από τα υπουργεία και τους φορείς, το ΥΠΟΟ θέτει το όριο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

συνολικών δαπανών και μετά αυτό κατανέμεται από το ΓΛΚ στα υπουργεία και τους φορείς. Αν και κατά τη διαδικασία σύνταξης του Προϋπολογισμού, εκφράζονται οι απόψεις των Υπουργείων, στο τέλος το ΓΛΚ αποφασίζει για την κατανομή των δαπανών, όχι μόνο σε επίπεδο Υπουργείου αλλά και ανά κωδικό δαπάνης. Για τον Τακτικό Προϋπολογισμό, ο ρόλος του ΓΛΚ είναι καθοριστικός, όπως είναι και των υπηρεσιών δημόσιων επενδύσεων του ΥΠΟΟ (παλαιό ΥΠΕΘΟ) για το ΠΔΕ. Για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και τα άλλα ΝΠΔΔ η διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμών ανατίθεται στα ίδια τα ΝΠΔΔ ή/και στα εποπτεύοντα υπουργεία. Το ΓΛΚ αφού συγκεντρώσει τις προτάσεις των υπουργείων και φορέων, τις επεξεργάζεται και λαμβάνοντας υπόψη και τα ιστορικά στοιχεία που υπάρχουν για κάθε υπουργείο, ΝΠΔΔ, κλπ, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Στη συνέχεια, διαμορφώνεται το σχέδιο του Προϋπολογισμού, πάλι από το ΓΛΚ, το οποίο συντάσσει τους πολύ αναλυτικούς τελικούς πίνακες.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι σε όλη αυτή τη διαδικασία, η οποία έχει τη μορφή διμερών διαπραγματεύσεων, δεν φαίνεται να υπάρχει ιδιαίτερη σύνδεση μεταξύ δαπανών και αποτελεσμάτων, ούτε φυσικά και κάποια δέσμευση των υπουργείων για συγκεκριμένα αποτελέσματα. Είναι κοινή πλέον διαπίστωση ότι τα ποσά που διατίθενται συνολικά στην τοπική αυτοδιοίκηση και η κατανομή τους μεταξύ των διαφόρων φορέων της δεν αντανακλούν επαρκώς τις ανάγκες τους ή το επίπεδο ευημερίας τους. Επιπλέον οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να δημιουργούν δημοτικές επιχειρήσεις και να καταφεύγουν σε δανεισμό από τράπεζες, χωρίς καμιά έγκριση από την κεντρική κυβέρνηση. Φυσικά, όταν οι δήμοι και οι δημοτικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν τα δάνεια τους, τότε οι δημοτικές αρχές επικαλούνται την ανεπαρκή χρηματοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση και ζητούν συνεχώς αύξηση των επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Την όλη διαδικασία ορθολογικής κατανομής των πόρων δυσχεραίνει και το γεγονός ότι, πέρα από την αδυναμία απόλυσης προσωπικού, δεν υπάρχει και δυνατότητα ανακατανομής του προσωπικού μεταξύ των υπουργείων και δημόσιων υπηρεσιών, όπου αυτό είναι δυνατό.

Τα κονδύλια προγραμματίζονται και καθορίζονται, ανά υπουργείο και για ορισμένες δαπάνες του, όπως μισθοί και ημερομίσθια, υπερωρίες, διάφορες προμήθειες, η κατανομή γίνεται με βάση την λεπτομερή ανάλυση του κώδικα κατάταξης, φθάνοντας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

μέχρι του καθορισμού των διαθέσιμων ποσών ακόμα και για το τελευταίο επίπεδο ανάλυσης της κάθε δαπάνης. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού τα υπουργεία και οι φορείς έχουν ελάχιστες δυνατότητες ανακατανομής των πόρων που τους δίνονται χωρίς την έγκριση του ΥΠΟΟ.

Αυτός ο αυστηρός έλεγχος του ΓΛΚ καθιστά τα υπουργεία και τους φορείς σχεδόν ανεύθυνους για τις δαπάνες τους. Με δεδομένο ότι δεν υπάρχουν δείκτες μέτρησης του αποτελέσματος αυτών των δαπανών, τα υπουργεία προσπαθούν να ξοδέψουν όλα τα ποσά που τους δίνονται, γιατί αν ένα υπουργείο ή φορέας κάνει εξοικονόμηση πόρων, επειδή π.χ. δεν έχει προγράμματα, τα ποσά αυτά δεν μπορεί να τα χρησιμοποιήσει την επόμενη χρονιά και θα χρησιμοποιηθούν από το ΓΛΚ για άλλους σκοπούς. Επιπλέον η εξοικονόμηση πόρων από κάποιον υπουργό μπορεί να έχει ως συνέπεια την περικοπή δαπανών την επόμενη χρονιά, με το επιχείρημα ότι το υπουργείο δεν είναι αποτελεσματικό στην απορρόφηση των πόρων που του δίνονται. Γίνεται σαφές ότι ο όλος μηχανισμός έχει κίνητρα για μεγαλύτερες δαπάνες και αντικίνητρα για εξοικονόμηση πόρων.

Με βάση τα συγκριτικά με άλλες χώρες στοιχεία, που παρουσιάσαμε πιο πάνω, δείξαμε ότι η χώρα μας έχει μεγάλο βαθμό συγκεντρωτισμού στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και μικρό βαθμό συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση του (διαγράμματα 5 και 6), πράγμα που είναι σε τελείως αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη που υποδεικνύει η διεθνής εμπειρία.

5.3.4 Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί

Είναι αλήθεια ότι υπάρχει πλήθος προληπτικών ελέγχων τόσο από τις υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), όσο και από το Ελεγκτικό Συνέδριο(ΕΣ), αλλά οι έλεγχοι αυτοί αφορούν αποκλειστικά και μόνο τη νομιμότητα και σε καμιά περίπτωση τη σκοπιμότητα ή την αποτελεσματικότητα των δαπανών. Είναι ακόμη σημαντικό να τονιστεί ότι, οι έλεγχοι αυτοί αφορούν ένα μικρό μόνο ποσοστό δαπανών, περί το 10% του συνόλου, αφού στις δαπάνες μισθοδοσίας, άμυνας και μια σειρά από άλλες δαπάνες δεν γίνονται έλεγχοι. Είναι αξιοσημείωτο ότι το ΥΠΟΟ απασχολεί περίπου τους 950 υπαλλήλους στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΔΟΥ) που είναι επιφορτισμένοι με ελέγχους. Για την ίδια εργασία των προληπτικών ελέγχων, το

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

Ελεγκτικό Συνέδριο απασχολεί περί τους 800 ελεγκτές. Όπως έχουν παρατηρήσει οι ειδικοί του Υπουργείου Οικονομικών της Μεγάλης Βρετανίας στη μελέτη του, οι αριθμοί αυτοί του προσωπικού για προληπτικούς ελέγχους νομιμότητα και μόνο είναι πολύ μεγαλύτεροι από εκείνους χωρών με τα ίδια μεγέθη της ελληνικής οικονομίας.

Για να κατανοήσουμε κάπως το πολύπλοκο του συστήματος ας δούμε επιγραμματικά τη διαδικασία για την υλοποίηση μιας δαπάνης. Για την υλοποίηση μιας δαπάνης, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη πίστωσης για το φορέα στον προϋπολογισμό του τρέχοντος οικονομικού έτους. Ακόμη και αν ο φορέας έχει ίδιους πόρους δεν μπορεί να τους ξοδέψει αν δεν υπάρχει εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό του. Η πραγματοποίηση μιας δαπάνης από τους αρμόδιους διατάκτες (υπουργούς, γενικούς γραμματείς περιφερειών, κλπ.) ακολουθεί τα εξής στάδια:

- § Ανάλυση υποχρέωσης
- § Εκκαθάριση δαπάνης
- § Εντολή πληρωμής και
- § Εξόφληση δαπάνης

Η ανάληψη υποχρέωσης είναι διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται η υποχρέωση του Δημοσίου και αρμόδια όργανα για την ανάληψη της είναι οι διατάκτες των πιστώσεων του προϋπολογισμού, δηλαδή ο Πρόεδρος της Βουλής για τις λειτουργικές δαπάνες του Κοινοβουλίου, οι υπουργοί, οι γενικοί γραμματείς των περιφερειών κι οι προϊστάμενοι περιφερειακών-αποκεντρωμένων υπηρεσιών των υπουργείων και των περιφερειών. Η διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων ρυθμίζεται από σχετικό προεδρικό διάταγμα και η διαδικασία είναι πολύ λεπτομερής, σχολαστική και αρκετά γραφειοκρατική. Παρά τη σχολαστικότητα όμως της διαδικασίας, συμβαίνει συχνά να αναλαμβάνονται υποχρεώσεις πέρα από τις υπάρχουσες πιστώσεις, με αποτέλεσμα, μετά τη λήξη του οικονομικού έτους να ζητείται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών η έγκριση των δαπανών αυτών εις βάρος του προϋπολογισμού του επόμενου έτους.

Η εκκαθάριση της δαπάνης περιλαμβάνει τη διαδικασία επιβεβαίωσης ότι το ποσό είναι πράγματι απαιτητό και στηρίζεται σε νόμιμα δικαιολογητικά. Οι δαπάνες του Δημοσίου αφού ελεγχθούν και εκκαθαριστούν, εντέλλονται προς πληρωμή από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ), των Υπουργείων και των νομών της χώρας με την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής. Στα εντάλματα αυτά αναγράφονται

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

λεπτομερειακώς όλα τα απαραίτητα στοιχεία που απαιτούνται για την πληρωμή, όπως για παράδειγμα Αριθμός πρωτοκόλλου, ΚΑΕ, κωδικός φορέα, υπηρεσία που εκδίδει το ένταλμα, ανάλυση πληρωτέου ποσού, κ.α. Αφού εκδοθεί το ένταλμα από την ΥΔΕ, αυτή το αποστέλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο προκειμένου να γίνει ο προληπτικός έλεγχος. Εάν η δαπάνη κριθεί νόμιμη το ένταλμα επιστρέφει στην ΥΔΕ, η οποία και το μεταβιβάζει στην αρμόδια ΔΟΥ για την πληρωμή της δαπάνης. Μετά την ολοκλήρωση των πιο πάνω διαδικασιών τα χρηματικά εντάλματα παραδίδονται στο Ελεγκτήριο δαπανών των ΔΟΥ και αφού ελεγχθούν από τον αρμόδιο ελεγκτή παραπέμπονται στο διαχειριστή για πληρωμή του δικαιούχου.

Ας σημειωθεί ότι μια σειρά από δαπάνες, οι αποκαλούνταν δαπάνες διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα, εξαιρούνται από τον έλεγχο των ΥΔΕ. Οι δαπάνες αυτές πληρώνονται με άλλους τίτλους πληρωμής και υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι δαπάνες αυτές είναι οι αποζημιώσεις βουλευτών, οι μισθοί και οι συντάξεις, οι δαπάνες που αφορούν πάγια και καταβαλλόμενα περιοδικά χορηγήματα για γραφική ύλη, καθαριότητα, κλπ. τα ενοίκια δημοσίων υπηρεσιών και οποιαδήποτε άλλη δαπάνη που προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα. Οι δαπάνες αυτές ελέγχονται τυπικά και ειδικότερα για τους μισθούς και τις συντάξεις τα αρμόδια όργανα δίνουν εντολή στην Τράπεζα της Ελλάδος να τις πληρώσει μέσω του συστήματος ΔΙΑΣ.

Η διαδικασία ελέγχου είναι εξαντλητική και γίνεται σε διαδοχικά στάδια. Αρχικά έχουμε τον προληπτικό έλεγχο των εσωτερικών ελεγκτών του αρμόδιου υπουργείου. Ακολουθεί ο επίσης προληπτικός έλεγχος από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στη συνέχεια έχουμε τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο προβαίνει σε προληπτικούς και δειγματοληπτικά σε κατασταλτικούς ελέγχους και μετά υπάρχει ο κατασταλτικός έλεγχος από τους επιθεωρητές της Δημόσιας Διοίκησης (του Υπουργείου Εσωτερικών) που σε τακτική βάση, επιβλέπει και το έργο των ΥΔΕ.

Είναι προφανές ότι οι εξαντλητικοί και επαναλαμβανόμενοι προληπτικοί έλεγχοι που ασκούνται τόσο από τις ΥΔΕ όσο και από το ΕΛΣ οδηγούν σε χρονοβόρες και δύσκαμπτες διαδικασίες που έχουν ως συνέπεια το Δημόσιο να παρουσιάζει μεγάλες καθυστερήσεις στην πληρωμή των υποχρεώσεων του και φυσικά τα άτομα και οι φορείς

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

που πρέπει να πληρωθούν υφίστανται σημαντικό χρηματοοικονομικό κόστος λόγω αυτών των καθυστερήσεων. Και ενώ υπάρχει όλο αυτό το δαπανηρό και αναποτελεσματικό σύστημα ελέγχων νομιμότητα, δεν υπάρχει ένα στοιχειώδες έστω σύστημα ελέγχου του πόσο αποδοτικά χρησιμοποιούνται οι δαπάνες του Προϋπολογισμού.

5.3.5. Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας

Με το να ελέγχονται σχεδόν τα πάντα και να εγκρίνονται από το ΥΠΟΟ δεν υπάρχει στο τέλος ευθύνη από το αρμόδιο Υπουργείο για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του υπουργείου του. Επιπλέον με το να καθορίζεται η κατανομή και του τελευταίου κονδυλίου από το ΓΛΚ, ο κάθε φορέας δεν έχει την αίσθηση ιδιοκτησίας της κάθε πολιτικής που χαράζει και δύσκολα μπορούν να του ζητηθούν ευθύνες. Το γεγονός ακόμη ότι όλοι αυτοί οι έλεγχοι που προαναφέραμε αφορούν τη νομιμότητα και μόνο και δεν εξετάζεται καθόλου η σκοπιμότητα ή το αν οι δαπάνες αυτές πράγματι αποδίδουν, έχει οδηγήσει τους φορείς να ενδιαφέρονται να δαπανήσουν όλες τις πιστώσεις που τους έχουν εγκριθεί, αφού ο κάθε φορέας κρίνεται με το πόσα ξοδεύει και όχι με το πως τα ξοδεύει και το τι αποτέλεσμα αποδίδει.

Αν και ο Προϋπολογισμός εγκρίνεται από τη Βουλή, στη διάρκεια του έτους γίνονται σημαντικές αλλαγές και μεταφορές κονδυλίων, με έγκριση του ΥΠΟΟ, χωρίς καν να γνωστοποιούνται στη Βουλή. Επίσης ο απολογισμός της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή ένδεκα μήνες μετά το κλείσιμο της χρήσης του και καμιά ουσιαστική συζήτηση δεν γίνεται γι αυτόν.

Αν η λογοδοσία της Κεντρικής Κυβέρνησης είναι περιορισμένη και όχι πολύ διαφωτιστική για το πως δαπανάται το δημόσιο χρήμα, εκεί που τα πράγματα είναι πολύ χειρότερα είναι στο χώρο των ΝΠΔΔ και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αν και οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, τα νοσοκομεία, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν σημαντικά έσοδα, δαπανούν μεγάλα ποσά και χρηματοδοτούνται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, η διαφάνεια και η λογοδοσία τους είναι πολύ περιορισμένη. Πολλοί από τους φορείς αυτούς, όπως τα νοσοκομεία, δεν συντάσσουν καν ισολογισμούς και ούτε ελέγχονται από ανεξάρτητους ελεγκτές. Ακόμη ασφαλιστικοί φορείς, πολλοί

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλοι φορείς και εταιρείες του Δημοσίου συντάσσουν ισολογισμούς με μεγάλη καθυστέρηση. Χωρίς όμως ισολογισμούς και συστηματικούς ελέγχους η όποια λογοδοσία είναι σχεδόν αδύνατη.

5.3.6. Οργανωτικές αδυναμίες

Όπως βλέπουμε από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση, η όλη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι κατακερματισμένη σε πολλά στάδια, τα οποία συχνά επικαλύπτονται και είναι ασύνδετα μεταξύ τους. Το ΓΛΚ καταρτίζει, κατανέμει και παρακολουθεί τα κονδύλια του Τακτικού Προϋπολογισμού, αλλά δεν έχει ανάμειξη στην κατάρτιση και παρακολούθηση του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων. Στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού εμπλέκονται πολλές κρατικές υπηρεσίες και φορείς (αρμόδιο υπουργείο, αρμόδια ΥΔΕ, ΔΟΥ, Ελεγκτικό Συνέδριο, ΤτΕ) με επαναλαμβανόμενες διαδικασίες. Αποτέλεσμα όλου αυτού του πολύπλοκου συστήματος είναι ότι το ΓΛΚ ενώ έχει την αρμοδιότητα της εποπτείας και διαχείρισης του συνόλου του συστήματος, να μην είναι σε θέση να παρακολουθεί και να ελέγχει όλες τις διαδικασίες και να παρακολουθεί αποτελεσματικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Υπάρχει όμως και ένας άλλος σημαντικός λόγος που δημιουργεί σοβαρό πρόβλημα στην ομαλή παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και συνδέεται με το πληροφοριακό σύστημα του ΓΛΚ και το οποίο είναι σε «πρωτόγονο» επίπεδο. Το ΓΛΚ δεν διαθέτει ενιαίο πληροφοριακό σύστημα για το σύνολο των διαδικασιών του κρατικού προϋπολογισμού και αυτό που υπάρχει δεν είναι συνδεδεμένο με τα τοπικά πληροφοριακά συστήματα των ΥΔΕ, που είναι διασκορπισμένες σε όλη τη χώρα. Ο κάθε φορέας, αλλά και η αρμόδια υπηρεσία ΥΔΕ έχει τα δικά του πληροφοριακά συστήματα που λειτουργούν τοπικά. Χωρίς όμως την άμεση παροχή πληροφοριών από τις ΥΔΕ, οι οποίες μπορούν να δώσουν στοιχεία για τις υποχρεώσεις που δημιουργούν οι φορείς της εποπτείας τους, δεν είναι δυνατό να υπάρχει έγκαιρη πληροφόρηση για τις εξέλιξη των δαπανών και το πως εκτελείται ο Προϋπολογισμός.

Μέσα στο ίδιο το ΓΛΚ, η κάθε βάση δεδομένων, είτε είναι εγκατεστημένη σε προσωπικούς υπολογιστές, είτε σε τοπικό δίκτυο και αυτές δεν συνδέονται μεταξύ τους ή με άλλες βάσεις δεδομένων. Το ίδιο συμβαίνει και με τη Διεύθυνση σύνταξης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Ελληνικός προϋπολογισμός

ταμειακού προγραμματισμού και παρακολούθησης των πληρωμών και για τις διευθύνσεις που χειρίζονται το δημόσιο χρέος και τις εγγυήσεις του Δημοσίου αντίστοιχα, καθώς και για το τμήμα που συντάσσει τον απολογισμό και τον ισολογισμό.

Αποτέλεσμα αυτού του νηπιακού συστήματος πληροφορικής οργάνωσης του συστήματος διαχείρισης των δαπανών είναι οι αρμόδιοι να μην μπορούν να έχουν σαφή και ακριβή εικόνα της πραγματικής κατάστασης των δαπανών. Τα προβλήματα που δημιουργούνται ιδιαίτερα για τον ταμειακό προγραμματισμό είναι σημαντικά, πράγμα που συνεπάγεται σημαντικό οικονομικό κόστος για το Δημόσιο. Επιπλέον η αδυναμία της έγκαιρης και ακριβούς πληροφόρησης αντανακλάται και στο ότι η σύνταξη του Προϋπολογισμού του επόμενου έτους στηρίζεται σε στοιχεία που χρονικά απέχουν πολύ από την ημερομηνία σύνταξης, με αποτέλεσμα η εικόνα που δίνεται στη Βουλή και στην κοινή γνώμη γενικότερα να είναι ατελής αν όχι ακριβής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο

6. Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

Η πιο πάνω παρουσίαση ανέδειξε τις πολλές αδυναμίες του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στη χώρα μας. Με δεδομένες τις πιέσεις που θα ασκηθούν στις δημόσιες δαπάνες στο προσεχές μέλλον, η ανάγκη για μεταρρύθμιση του συστήματος είναι πλέον επιτακτική. Η απλή αντιγραφή προτύπων από άλλες χώρες δεν είναι προφανώς ενδεδειγμένη, αφού το όλο οικονομικό και θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας είναι διαφορετικό από εκείνο άλλων χωρών της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Σίγουρα όμως η εμπειρία άλλων χωρών μπορεί να είναι πολύτιμη στο να διαμορφωθεί μια ρεαλιστική στρατηγική μεταρρύθμισης. Επειδή τα θέματα που αναφέρθηκαν δεν φαίνεται να δημιουργούν διαφωνίες μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, η κυβέρνηση θα μπορούσε να προχωρήσει γρήγορα στην σύνταξη ενός προγράμματος μεταρρύθμισης για την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Μερικοί βασικοί άξονες πάνω στους οποίους μπορεί να κινηθεί μια τέτοια μεταρρύθμιση, με βάση και τις προτάσεις των ειδικών του ΔΝΤ και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, μπορεί να είναι η ενοποίηση της διαδικασίας σύνταξης του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ).

Αυτό συνεπάγεται την ενσωμάτωση στο ΓΛΚ και των υπηρεσιών του πρώην ΥΠΕΘΟ, που ασχολούνται με τη σύνταξη και εκτέλεση του ΠΔΕ. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει να αλλάξει το σύστημα ταξινόμησης όλων των δαπανών και το νέο σύστημα κωδικοποίησης και ταξινόμησης των δαπανών με βάση προγράμματα, να γίνει πολύ πιο αναλυτικό και να εφαρμοστεί σύντομα, λαμβάνοντας υπόψη τη μεγάλη διεθνή εμπειρία και τα διεθνή λογιστικά πρότυπα. Αυτό θα βοηθήσει και στο να αλλάξει η έμφαση του σημερινού συστήματος από τις εισροές στις εκροές και στα αποτελέσματα. Στα πλαίσια αυτά θα πρέπει να θεσπιστεί και μια πιο αυστηρή διαδικασία για τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η σύνταξη του Προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, για τα οποία θα είναι υπεύθυνοι οι αρμόδιοι φορείς (υπουργεία, ΝΠΔΔ, κ.α.), είναι μια σημαντική ανατροπή της σημερινής διαδικασίας και γι αυτό ενδείκνυται να συσταθεί ομάδα με ειδικούς, η οποία σε συνεργασία με τα υπουργεία, τους άλλους φορείς και τη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής θα καταρτίσει τέτοια

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

προγράμματα. Σε πρώτη φάση, αυτό μπορεί να γίνει με ένα μικρό αριθμό υπουργείων σε πιλοτική βάση, ώστε να δοκιμαστεί η διαδικασία αυτή, να εντοπιστούν τα πιθανά προβλήματα, να αντιμετωπιστούν και μετά να επεκταθεί σταδιακά σε όλα τα υπουργεία. Η αλλαγή αυτή δεν μπορεί και δεν πρέπει να προχωρήσει χωρίς άλλες ταυτόχρονες αλλαγές σε τομείς, όπως ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός, τα συστήματα ελέγχου και η χρηματοοικονομική διαχείριση.

Αν και ο Προϋπολογισμός συντάσσεται σε ετήσια βάση, στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ, ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται μέσα στα πλαίσια ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού πλαισίου. Η μέθοδος αυτή διευκολύνει το στρατηγικό σχεδιασμό των δαπανών, βελτιώνει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και επιτρέπει τη σύνδεση των δημοσιονομικών μεγεθών με τις μεσοπρόθεσμες μακροοικονομικές εξελίξεις. Στην περίπτωση της χώρας μας το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει η χώρα μας στην Ε.Ε.

Το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι τετραετές (τριετής είναι η ελάχιστη περίοδος που απαιτείται) και οι προβλέψεις για τα δημοσιονομικά μεγέθη να είναι αναλυτικές, όπως στον ετήσιο προϋπολογισμό. Ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός θα δίνει και τη δυνατότητα να διαχωρίζονται τα νέα προγράμματα από τα παλαιά και να εμφανίζεται η συνολική τους επίπτωση στην οικονομία στο χρόνο. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι συχνά ένα νέο πρόγραμμα μπορεί να συνεπάγεται μικρή δαπάνη τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του, αλλά στα επόμενα χρόνια να απαιτεί σημαντικούς πόρους.

Επειδή υπάρχουν αβεβαιότητες, γι' αυτό και θα πρέπει οι μακροοικονομικές προβλέψεις να είναι προσεκτικές και να υπάρχουν εναλλακτικά σενάρια για πιθανές αλλαγές στα μακροοικονομικά μεγέθη και να γίνονται οι σχετικές αναλύσεις ευαισθησίας. Για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων εξελίξεων είναι σκόπιμο να υπάρχει και σχετικό αποθεματικό, το οποίο όμως δεν θα χρησιμοποιείται για άλλους λόγους αν τελικά δεν δαπανηθεί για την κάλυψη πραγματικά έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών.

Να εξεταστεί συστηματικά το σημερινό σύστημα πολλαπλών προληπτικών ελέγχων, ώστε να περιοριστούν ή και να εξαλειφθούν οι επικαλύψεις. Επιπλέον θα πρέπει το κάθε υπουργείο και ο κάθε φορέας να έχει τη δική του εσωτερική υπηρεσία ελέγχου, ο οποίος έλεγχος θα γίνεται με βάση πρότυπα που θα θέσει το ΥΠΟΟ, και το

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

Ελεγκτικό Συνέδριο να περιοριστεί σε εκ των υστέρων ελέγχους και να μην ασχολείται με τον προληπτικό έλεγχο. Αυτό φυσικά απαιτεί και αλλαγή του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πράγμα που ίσως σημαίνει και αλλαγή του Συντάγματος. Εφόσον ο Προϋπολογισμός θα συντάσσεται με βάση προγράμματα, ο έλεγχος δεν θα αφορά μόνο τη νομιμότητα των δαπανών, όπως σήμερα, αλλά και τη σκοπιμότητα τους και τα αποτελέσματα, που αποδίδουν. Η νέα αυτή προσέγγιση θα συνοδεύεται απαραίτητα με τη μεγαλύτερη δυνατότητα που θα έχουν τα επί μέρους υπουργεία στη διαχείριση των πόρων τους, ώστε να μην χρειάζεται κάθε φορά που απαιτείται ακόμη και μεταφορά μικρών ποσών από κωδικό σε κωδικό να απαιτείται έγκριση του ΥΠΟΟ.

Είναι επιτακτική ανάγκη να βελτιωθεί η διαδικασία συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων, τόσο για τα έσοδα όσο και τις δαπάνες, ώστε να δημιουργηθεί μια σειρά αξιόπιστων δεδομένων, τα οποία θα δημοσιεύονται έγκαιρα ώστε να διευκολύνουν την ανάλυση και τη χάραξη οικονομικής πολιτικής.

Τα λογιστικά συστήματα του Δημοσίου είναι επίσης ξεπερασμένα ή ατελή και γι αυτό είναι ανάγκη όλοι οι φορείς του Δημοσίου, όπως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΝΠΔΔ, νοσοκομεία, κ.α. να υιοθετήσουν σύγχρονα διπλογραφικά συστήματα, να δημοσιεύουν ισολογισμούς και λογιστικές καταστάσεις σε τακτά χρονικά διαστήματα, ώστε να υπάρχει ακριβής εικόνα για τα οικονομικά όχι μόνο της Κεντρικής, αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης.

Για να είναι δυνατή η διασφάλιση της ακρίβειας των στοιχείων εσόδων κι δαπανών, το ΓΛΚ πρέπει να ασκεί άμεση εποπτεία και έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς του Δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος και στις εμπορικές τράπεζες. Η συμφωνία των λογαριασμών πρέπει να γίνεται σε συχνά διαστήματα ώστε να υπάρχει σαφής εικόνα της ταμειακής κατάστασης του Δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό θα διευκολυνθεί και το δανειακό πρόγραμμα του Δημοσίου, θα εξοικονομηθούν σημαντικοί πόροι και το Δημόσιο θα μπορεί να είναι συνεπές στις υποχρεώσεις του έγκαιρα. Στενή πρέπει να είναι και η παρακολούθηση της ταμειακής κίνησης των λογαριασμών που είναι εκτός Προϋπολογισμού και σταδιακά να ενσωματωθούν στον Προϋπολογισμό.

Για τη βελτίωση της διαφάνειας του συνολικού κόστους των προγραμμάτων του Προϋπολογισμού, την καλύτερη κατανομή των πόρων και την συνολική αξιολόγηση των επιπτώσεων τους στην οικονομία, ένα χρήσιμο εργαλείο είναι η τήρηση των

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

λογαριασμών όχι με βάση τις χρηματικές εκταμιεύσεις, αλλά με βάση τις πραγματοποιήσεις (accruals). Η εισαγωγή ενός τέτοιου συστήματος, το οποίο συνιστά και η Eurostat, είναι μια πολύπλοκη διαδικασία και προϋποθέτει την εισαγωγή ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης.

Επειδή το σύστημα αυτό είναι απαιτητικό για αυτό και η μετάβαση από το σημερινό σύστημα που είναι σε ταμειακή βάση σε ένα σύστημα με βάση τις πραγματοποιήσεις, πρέπει να γίνει σταδιακά και μετά από πολλή προετοιμασία. Ίσως πρώτο και βασικό είναι να βελτιωθεί η λειτουργία του σημερινού ταμειακού συστήματος και σταδιακά να εισαχθούν στοιχεία του νέου συστήματος. Αρκετές χώρες που προσπάθησαν να εισαγάγουν τέτοια συστήματα αντιμετώπισαν πολλές δυσκολίες και για αυτό δεν έχουν προχωρήσει ακόμη σε πλήρη εφαρμογή του

Βασικό εργαλείο για πολλές από τις πιο πάνω αλλαγές είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης. Πολλές χώρες, ιδιαίτερα στην Ε.Ε έχουν υιοθετήσει ενοποιημένα λογιστικά συστήματα και συστήματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Τα συστήματα αυτά καλύπτουν λειτουργίες όπως: κατάρτιση και εκτέλεση προϋπολογισμού, έλεγχος, διαχείριση πληρωμών, γενική λογιστική. Στα περισσότερα από αυτά όλες οι συναλλαγές και οι έλεγχοι γίνονται μέσω του πληροφοριακού συστήματος και καμιά χειρόγραφη συναλλαγή δεν επιτρέπεται εκτός συστήματος πλην εξαιρετικών περιπτώσεων. Έχουν ξεκινήσει κάποια προγράμματα στο Γενικό Λογιστήριο, αλλά και αυτά δεν εντάσσονται σε ένα συνεκτικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Πέρα όμως από το σύστημα πληροφορικής του Υπουργείου Οικονομικών, επιβάλλεται και τα πληροφορικά συστήματα όλων των άλλων υπουργείων και φορέων να είναι συμβατά μεταξύ τους για να υπάρχει η δυνατότητα γρήγορης και αξιόπιστης επεξεργασίας των διαθέσιμων πληροφοριών.

6.1 Ένας ενδεικτικός χάρτης για την μεταρρύθμιση.

Μέχρι τώρα έχουν γίνει κάποια βήματα στην κατεύθυνση της αλλαγής των διαδικασιών σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Όλες όμως οι προσπάθειες είναι αποσπασματικές και δεν εντάσσονται σε ένα ενιαίο πλαίσιο. Αποτέλεσμα είναι να

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

έχουμε ένα σύστημα το οποίο, όπως αναλύθηκε πιο πάνω, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μεγάλες αδυναμίες.

Το θέμα της μεταρρύθμισης κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι πολύ σημαντικό και δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς συγκροτημένο πρόγραμμα, με προτεραιότητες, χρονοδιάγραμμα και ανάλυση κόστους οφέλους. Γι' αυτό ίσως είναι σκόπιμο να συσταθεί ένα συντονιστικό όργανο από άτομα κύρους και χωρίς κομματικές δεσμεύσεις, το οποίο με τη βοήθεια ειδικών στα επί μέρους θέματα θα συντάξει ένα πρόγραμμα μεταρρύθμισης, θα θέσει προτεραιότητες και θα διαμορφώσει το σχετικό χρονοδιάγραμμα δράσης. Το όργανο αυτό θα συγκροτήσει στη συνέχεια εξειδικευμένες ομάδες εργασίας, με έλληνες και ξένους ειδικούς, οι οποίες θα επεξεργαστούν τα θέματα αρμοδιότητας τους και θα προετοιμάσουν τις προτάσεις τους, οι οποίες θα περιλαμβάνουν συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα δράσης. Επειδή τα διάφορα θέματα είναι αλληλένδετα, γι' αυτό είναι απαραίτητο να υπάρχει συντονισμός μεταξύ των ομάδων και αυτό το ρόλο θα παίζει το συντονιστικό όργανο. Με τον τρόπο αυτό οι προτάσεις θα είναι συμβατές μεταξύ τους, θα υποβοηθούν η μια την άλλη και το πρόγραμμα θα έχει συνέπεια και σαφές χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Η σειρά υλοποίησης των προτάσεων μεταρρύθμισης έχει επίσης μεγάλη σημασία, ώστε να προσδιοριστεί με σαφήνεια ποιο θέμα έρχεται πρώτο και ποιο δεύτερο, ποιες αλλαγές πρέπει να γίνουν ταυτόχρονα επειδή η μια αλλαγή στηρίζεται σε μίαν άλλη και επειδή η ταχύτητα υλοποίησης έχει επίσης τη σημασία της. Για την υλοποίηση αυτών των αλλαγών απαιτούνται σημαντικές νομοθετικές και οργανωτικές αλλαγές που πρέπει να γίνουν με σύστημα, μεθοδικότητα και ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα.

Ένα στοιχείο που έχει ιδιαίτερη σημασία για τον έλεγχο των δαπανών είναι εκείνο που αφορά το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ανώτατο Δικαστήριο θα πρέπει, μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, όπως περιγράφονται από το Σύνταγμα, να εξετάσει κατά πόσο μπορεί πέρα από προληπτικούς ελέγχους και ελέγχους νομιμότητας να μεταφέρει την έμφαση σε ουσιαστικούς ελέγχους που θα αφορούν την ακρίβεια και τη νομιμότητα των συναλλαγών, την αξιοπιστία των συστημάτων, και το κατά πόσο ακολουθούνται κανόνες που αφορούν την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και τη διαφάνεια του Προϋπολογισμού.

Εν τω μεταξύ υπάρχει μια σειρά από απλά θέματα, στα οποία μπορούν να γίνουν αλλαγές σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και χωρίς κόστος, αρκεί να δεσμευτούν

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

κυβέρνηση και κόμματα να τις τηρούν. Τέτοια θέματα θα μπορούσαν να είναι και τα εξής:

1. Ο απολογισμός ενός οικονομικού έτους να μη γίνεται έντεκα μήνες μετά τη λήξη του έτους, αλλά μέσα στο πρώτο εξάμηνο από τη λήξη του έτους, για παράδειγμα κάθε Ιούνιο.
2. Το πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης να υποβάλλεται στην αρμόδια για τα οικονομικά επιτροπή της Βουλής και να συζητείται εκεί πριν υποβληθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
3. Αλλαγές στους προϋπολογισμούς των υπουργείων και μεταφορές κονδυλίων, πάνω από ένα μικρό ποσό, να γίνονται με έγκριση της Βουλής ή να ενημερώνεται για τις αλλαγές αυτές η Βουλή μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, π.χ. ένα μήνα, από την πραγματοποίησή τους.
4. Να υποχρεωθούν οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα ΝΠΔΔ, να συντάσσουν προϋπολογισμούς κάθε χρόνο, να γίνεται έλεγχος από ελεγκτές του Δημοσίου ή από ορκωτούς ελεγκτές και να δημοσιοποιούνται οι ισολογισμοί αυτοί, όπως γίνεται με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής να συνδέεται με τη χρηματοδότηση των φορέων αυτών από τον κρατικό προϋπολογισμό.
5. Σε φορείς που υπάρχουν τεχνικές δυσκολίες να παρασχεθεί η τεχνική και οικονομική βοήθεια από το κράτος. Με τον τρόπο αυτό ο προϋπολογισμός της γενικής κυβέρνησης, που περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, θα γίνει πιο ακριβής και επομένως πιο αξιόπιστος.
6. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών να δημοσιεύει σε τακτή ημερομηνία, κάθε μήνα, όπως γίνεται για παράδειγμα, με τον πληθωρισμό, την εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού.
7. Η σταδιακή ένταξη όλων των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών στον προϋπολογισμό.
8. Η Τράπεζα της Ελλάδος να αρχίσει να δημοσιεύει και πάλι τα ταμειακά στοιχεία για την εξέλιξη των λογαριασμών του Δημοσίου. Αν και τα στοιχεία αυτά είναι σε ταμειακή βάση και διαφέρουν από τα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

εθνικολογιστικά μεγέθη, δεν παύουν να είναι μια πηγή πληροφόρησης για την εξέλιξη του Προϋπολογισμού.

9. Να γίνει περαιτέρω επεξεργασία του νέου συστήματος κωδικοποίησης δαπανών και της κατάταξης τους με βάση προγράμματα, ώστε σε πρώτη φάση να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο δαπανά το κράτος και σε ποιες δραστηριότητες τα δαπανά. Το νέο αυτό σύστημα κωδικοποίησης, για το οποίο έχουμε διεθνή πρότυπα, θα επιτρέψει και τη σύνταξη ενιαίου προϋπολογισμού, τακτικού και επενδύσεων μαζί, ώστε να σταματήσει το σημερινό ξεπερασμένο σύστημα. Σταδιακά το νέο σύστημα πρέπει να καλύπτει όχι μόνο τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης.

Για τα υπόλοιπα θέματα η προσέγγιση πρέπει να είναι σφαιρική και το έργο της σύνταξης του προγράμματος μεταρρύθμισης θα είναι το έργο του συντονιστικού οργάνου.

Αν τελικά γίνει κάτι τέτοιο, μετά το κρίσιμο στοιχείο είναι η υλοποίηση του προγράμματος. Πολλές φορές έχουν γίνει προγράμματα για μεταρρύθμιση σε διάφορους τομείς, τα οποία όμως έμειναν σχέδια και ουδέποτε εφαρμόστηκαν. Γι αυτό και είναι σημαντικό ένα τέτοιο πρόγραμμα μεταρρύθμισης να συζητηθεί στη Βουλή και εφόσον λάβει την έγκριση της να αναλάβει η κυβέρνηση τη δέσμευση της υλοποίησης του (Δαλαμάγκας 2003).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο Συμπεράσματα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο

7. Συμπεράσματα

Από την πιο πάνω πολύ συνοπτική και επιλεκτική παρουσίαση των προβλημάτων και αδυναμιών της σύνταξης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Ελληνικού κράτους, μπορούμε να καταλήξουμε συνοπτικά στα εξής:

- § Με τον τρόπο που συντάσσεται και εκτελείται ο Προϋπολογισμός δημιουργούνται κίνητρα για τα υπουργεία και τους φορείς του Δημοσίου, να ζητούν συνεχώς περισσότερες πιστώσεις και να ξοδεύουν όλα τα ποσά που τους διατίθενται ακόμη και αν δεν είναι απαραίτητα. Βασικό κριτήριο για την αξιολόγηση του έργου κάθε υπουργείου ή φορέα εξακολουθεί να παραμένει το πόσα ξοδεύει και όχι το πως τα ξοδεύει και τι αποτέλεσμα έχουν οι δαπάνες αυτές. Οι πολλαπλοί έλεγχοι που υπάρχουν σήμερα δεν είναι αποτελεσματικοί, αφού αφορούν τη νομιμότητα και μόνο, αλλά έχουν και μεγάλο οικονομικό κόστος.
- § Με το να μην υπάρχει αξιολόγηση των δαπανών με βάση τα αποτελέσματα δεν υπάρχει δυνατότητα αξιολόγησης του πραγματικού έργου που επιτελεί ένα υπουργείο ή ένας φορέας. Επιπλέον, με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη. Αποτέλεσμα αυτού του συστήματος είναι να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τι «τόπο πιάνουν τα λεφτά» του, Όλες αυτές τις αδυναμίες προσπαθεί να τις αντιμετωπίσει η κάθε κυβέρνηση με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητα, με αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου.
- § Ακόμη, οι τεράστιες οργανωτικές αδυναμίες σε πληροφοριακά συστήματα, σε κατανομή προσωπικού και οι γενικότερες αδυναμίες λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, έχουν οδηγήσει σε μεγάλες αναποτελεσματικότητες και ουσιαστικές αδυναμίες προγραμματισμού και αξιοποίησης των δημόσιων πόρων. Η ανάγκη επομένως για σημαντικές αλλαγές σε όλο το φάσμα των διαδικασιών κατάρτισης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο Συμπεράσματα

και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι επιτακτική. Για να γίνει όμως κάτι τέτοιο απαιτείται συστηματική προεργασία και μεθοδικός προγραμματισμός των αλλαγών που πρέπει να γίνουν. Η πείρα έχει δείξει ότι δεν φτάνει μόνο να ξέρεις που θέλεις να πας. Πρέπει και να ξέρεις πως θα φτάσεις στον προορισμό σου.

Επιπλέον, γίνεται φανερό ότι ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού είναι μια δύσκολη και επίπονη διαδικασία. Απαιτεί αλλαγή όχι μόνο του νομικού πλαισίου αλλά κυρίως άλλη οργάνωση των υπηρεσιών, εκπαιδευμένο και εξειδικευμένο προσωπικό και διαφορετική λειτουργία της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, από αυτή που έχουμε συνηθίσει. Οι περισσότερες χώρες όμως που υιοθέτησαν τις αλλαγές αυτές σημείωσαν σημαντική πρόοδο στο να μειώσουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα τους αλλά και να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα τους,

Με βάση την εμπειρία πολλών Ευρωπαϊκών χωρών παρατηρούμε ότι η χώρα μας εξακολουθεί σήμερα να χρησιμοποιεί συστήματα σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού της προϋπολογισμού, τα οποία έχουν εγκαταλείψει οι άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εδώ και αρκετά χρόνια. Είναι σημαντικό ότι με βάση μια σειρά από δείκτες για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού, που αναλύθηκαν πιο πάνω, η Ελλάδα κατέχει μια από τις τελευταίες θέσεις σε όλους σχεδόν αυτούς τους δείκτες. Η εμπειρία δείχνει ακόμη ότι οι χώρες που υιοθέτησαν αυτές τις αλλαγές έχουν ξεπεράσει τα μεγάλα δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν στο παρελθόν και έχουν βελτιώσει σημαντικά τις γενικότερες οικονομικές τους επιδόσεις.

Τα μαθήματα αυτά μπορεί να είναι πολύ χρήσιμα και για τη χώρα μας, η οποία αν και αντιμετωπίζει σημαντικό πρόβλημα, ιδιαίτερα δημόσιου χρέους και αυξημένες πιέσεις για δημόσιες δαπάνες, δεν έχει κάνει καμιά ουσιαστική πρόοδο στο να αλλάξει το σύστημα διαχείρισης των κρατικών της δαπανών.

Ο εμπειρικός έλεγχος των πιο πάνω προτάσεων δεν είναι εύκολος αφού η υιοθέτηση αυτών των αλλαγών δεν είναι ταυτόχρονη στην κάθε χώρα, ούτε και σε όλες τις χώρες. Επιπλέον πολλές από αυτές τις αλλαγές εισήχθησαν ταυτόχρονα με άλλες αλλαγές, όπως αρθρικοί στόχοι για μείωση δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους, αλλαγές στην πολιτική συναλλαγματικών ισοτιμιών, κ.α. Τα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο Συμπεράσματα

αποτελέσματα επηρεάζονται επίσης και από το πολιτικό σύστημα κάθε χώρας, από τον έχουμε μονοκομματικές κυβερνήσεις ή κυβερνήσεις με συνεργασίες κομμάτων, από το αν μια χώρα έχει ομοσπονδιακή μορφή κυβέρνησης ή όχι κ.ο.κ.

Ελληνική βιβλιογραφία

1. Δράκου Γ. Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Σταμούλη, 1998.
2. Γεωργακόπουλου Θ. Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Μπένου, 1997.
3. Καράγεωργα Δ. Δημόσια Οικονομική, 1: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, 1980.
4. Δαλαμάγκας Α.Β. Εισαγωγή στη Δημοσιονομική Πολιτική, Εκδόσεις Κριτική Α.Ε 2003.

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

1. Tanzi, V. and L. Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press (2000).
2. Schuknecht, L. and V. Tanzi, Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are there trade-offs? ECB working paper series no. 435, (2005).
3. Diamond, J. Establishing a Performance Management Framework for Government, IMF Working Paper, WP/05/50, (2005).
4. HMT, *Budget and Public Expenditure management systems in Greece*, Report commissioned by the Hellenic Ministry of Economy and Finance of Greece from HM Treasury, London, (2002).
5. Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André, What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences, Economics Department, Working Papers, no. 553, (2007).
6. Ardagna. S., Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why, *European Economic Review*, vol. 48, issue 5, (2004).
7. Hauptmeier, S., M. Heipertz and L. Schuknecht, Expenditure reform in industrialised countries: A case study approach, ECB, Working paper series no. 634, (2006).

8. Blöndal J. R. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, *OECD Journal on Budgeting* – Vol. 2, No. 4, (2003).
9. European Commission, Public finances in EMU, (2007).
10. Tarschys, D, Time Horizons in Budgeting, *OECD Journal on Budgeting* – Vol, 2, no. 2, (2002).
11. Blöndal. J. R, “Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 – No. 1, (2003).
12. European Commission, European Economy, Public finances in EMU no 3, (2006).
13. Alesina, A. and R. Perotti, Fiscal adjustment in the OECD countries: composition and macroeconomic effects, NBER Working Paper No 5730, (1996).
14. Gleich, H. Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European countries, (2003), ECB Working Paper no. 215, (2003).
15. Joumard, I., M. Kongsrud, Enhancing the effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, Y-S Nam, and R. Price, OECD Economics Department Working Papers, no. 380, (2004).
16. Robinson, M., and J. Brumby, Does Performance Budgeting Work – An Analytical Review of the Empirical Literature, International Monetary Fund Working Papers, no, 210, (2005).
17. Ayuso-i-Casals J., D. G. Hernandez, L. Moulin, and A. Turrini, Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level fiscal rules'. Prepared for the workshop organized by the European Commission on 'The role of national fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes, (2006),
18. International Federation of Accountants, Handbook of International Public Sector Accounting Standards Board Pronouncements, IFAC, (2006).

Ηλεκτρονικές διευθύνσεις - URL

1. www.in.gr
2. www.mof-glk.gr
3. www.edel.gr.
4. <http://www.minfin.gr>
5. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/index_el.htm